



SIXIÈME AVIS SUR LA CROATIE



COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION- CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES (ACFC)

Adopté le 20 mai 2026

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/VI(2026)1
Or. angl

Publié le 9 octobre 2026

Tous les hypertextes figurant dans le présent Avis étaient opérationnels au moment de son adoption.

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

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	6
Recommandations prioritaires	6
Autres recommandations	6
Suivi de ces recommandations	6
PROCÉDURE DE SUIVI	7
Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du Cinquième Avis du Comité consultatif ..	7
Préparation du rapport étatique du sixième cycle	7
Visite de pays et adoption du sixième avis	7
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
Champ d'application (article 3)	8
Collecte de données et recensement de la population (article 3)	9
Cadre juridique, politique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	12
Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales (article 4)	15
Promotion d'une égalité effective pour les Roms (article 4)	16
Égalité d'accès aux droits (article 4)	18
Préservation et promotion des langues et des cultures minoritaires (article 5)	20
Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels (article 6)	23
Protection contre l'hostilité et la violence (article 6)	27
Médias et minorités (article 9)	29
Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives et judiciaires (article 10)	31
Usage des noms (patronymes) et prénoms et affichage de panneaux et d'indications topographiques dans les langues minoritaires (article 11)	33
Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales (article 12)	35
Égalité d'accès à l'éducation des Roms (article 12)	37
Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)	40
Participation effective aux affaires publiques et aux processus décisionnels (article 15)	43
Participation effective à la vie socio-économique : accès des Roms à l'emploi (article 15)	46
Participation effective à la vie socio-économique / accès des Roms aux soins de santé (article 15)	48
Participation effective à la vie socio-économique : accès des Roms au logement (article 15)	49
Contacts transfrontaliers et coopération bilatérale (articles 17 et 18)	51

1. La Croatie s'engage fermement à soutenir les 22 minorités nationales reconnues en s'appuyant sur un solide cadre juridique et des politiques ciblées. Cet engagement se traduit par une hausse des financements alloués à l'autonomie culturelle afin de contribuer à l'action des associations et institutions minoritaires dans le domaine de l'éducation et de la culture. Des organes spécialisés, tels que le Conseil des minorités nationales, ont un rôle essentiel à jouer pour renforcer ces mesures et faciliter la participation des représentants des minorités nationales aux processus décisionnels.

2. Bien que les efforts déployés pour soutenir les cultures minoritaires soient louables, le Comité consultatif constate que les nombreuses activités menées se limitent principalement à des expressions folkloriques de l'identité des minorités, qui ne suffisent pas à sensibiliser le public à la présence, à la contribution à la société et aux besoins et intérêts spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales. En outre, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que la sensibilisation aux droits des minorités, en tant que droit humain fondamental, reste inégalement répartie dans le pays et varie en fonction des minorités nationales. Dans certaines régions, les minorités nationales sont reconnues et considèrent qu'elles font partie intégrante de la société, sur un pied d'égalité, tandis que dans d'autres régions, le débat public reste influencé par des récits offensifs. Cette dynamique contribue à créer d'importantes disparités dans l'exercice des droits des minorités en Croatie et entre les personnes appartenant aux différentes minorités nationales. Il convient de redoubler d'efforts pour mettre en avant les contributions des communautés minoritaires et des personnes leur appartenant en tant que parties intégrantes de la société croate. Le Comité consultatif souligne à cet égard le rôle essentiel joué par l'enseignement ordinaire et les médias dans la promotion du dialogue interculturel et du respect mutuel.

Collecte de données et recensement de la population

3. Le dernier recensement de la population croate organisé en 2021 fait apparaître un net déclin de la population globale, notamment une diminution de la proportion de personnes appartenant aux minorités nationales. En vertu de la nouvelle Loi sur le registre central de la population, adoptée en mars 2025, ce registre deviendra la principale source de données démographiques, notamment d'informations relatives à l'appartenance ethnique, linguistique et religieuse. Le Comité consultatif exprime sa préoccupation quant au fait que certaines dispositions de cette nouvelle loi risquent d'exclure les personnes appartenant à des minorités nationales. Il attend dès lors une évaluation minutieuse des effets de cette nouvelle loi, des consultations appropriées avec les représentants de toutes les minorités nationales, ainsi que des lignes directrices claires pour sa mise en œuvre, garantissant le respect des normes internationales en matière de protection des données et du principe de libre identification. Il souligne également l'importance de recueillir des données précises et ventilées sur l'égalité, notamment par âge et par genre, afin de fournir une base solide à l'élaboration de stratégies efficaces visant à améliorer l'accès aux droits des minorités, à appuyer des politiques fondées sur des données probantes et à mesurer les progrès réalisés.

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

4. Le cadre juridique de lutte contre la discrimination assure une solide protection, avec le soutien des documents stratégiques et des travaux efficaces du Bureau de la médiatrice, organisme aux multiples fonctions chargé de promouvoir l'égalité et institution nationale de défense des droits humains dotée d'un grand nombre de compétences. Malgré la crédibilité de cette institution et la confiance que lui accorde le public, dont témoigne l'application croissante de ses recommandations par les autorités publiques, son efficacité a été mise à mal par les retards accumulés dans l'examen parlementaire et l'approbation de ses rapports annuels. Ces retards risquent de diminuer la pertinence et l'impact de ses recommandations, dont la plupart visent à garantir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales, ce qui peut compromettre leur mise en œuvre en temps utile.

Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels

5. Le Comité consultatif regrette que, malgré des garanties juridiques et politiques complètes préservant les minorités nationales et les efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir la compréhension mutuelle, des manifestations d'intolérance et d'hostilité persistent. Il se déclare particulièrement préoccupé par l'usage de symboles associés au régime fasciste oustachi durant la Seconde Guerre mondiale et aux expressions de sympathie à son égard, en particulier parmi les jeunes, qui ignorent souvent son rôle dans l'histoire et les connotations profondément offensantes qui y sont liées. Les cas persistants de révisionnisme historique, la banalisation des crimes de guerre et la glorification des personnes condamnées pour crime de guerre sont tout aussi alarmants. Ces signes inquiétants se manifestent également dans la rhétorique d'exclusion présente dans le discours public, qui émane notamment de personnalités politiques et publiques et cible plusieurs groupes, dont les

minorités nationales rom et serbe. Des actes d'hostilité envers des personnes appartenant à des minorités ont été commis et ont été condamnés publiquement et sans équivoque par les autorités. Les déclarations négatives, en particulier lorsqu'elles émanent de personnalités politiques influentes et sont ancrées dans la culture populaire et le sport, compromettent le dialogue interculturel et le respect mutuel entre les différentes communautés et les personnes qui en font partie. Il est indispensable de prendre des mesures fermes afin de promouvoir le dialogue interculturel et l'esprit de tolérance et de respect mutuel. Cela exige de lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination, d'infractions motivées par la haine et de discours de haine.

Droits linguistiques

6. Bien que le Comité consultatif reconnaisse le solide cadre juridique de la Croatie favorisant l'enseignement dans les/des langues minoritaires, le seuil de 33 % fixé actuellement pour leur utilisation dans les relations avec les autorités et la signalisation publique reste particulièrement élevé et entrave le plein exercice des droits linguistiques, notamment l'utilisation de l'alphabet cyrillique. En outre, la pénurie persistante de personnel enseignant qualifié et l'insuffisance du matériel pédagogique consacré aux minorités croates et aux personnes leur appartenant limitent encore la visibilité de l'enseignement dans les langues minoritaires et l'intérêt qu'il peut susciter.

Participation effective à la vie publique et à la prise de décisions

7. Les personnes appartenant aux minorités nationales sont largement sous-représentées au sein de l'administration publique. Bien que le cadre juridique permette d'appliquer des mesures préférentielles pour l'emploi de ces personnes dans l'administration publique, leur mise en œuvre doit être renforcée. Le système parlementaire actuel, qui réserve 8 sièges aux minorités nationales, favorise la représentation proportionnelle, mais il ne répond pas pleinement à la diversité des besoins des 22 minorités. Un dialogue accru doit être instauré afin de garantir une représentation équitable de l'ensemble des minorités. L'usage veut que les huit membres du parlement représentant les minorités nationales soient considérés comme des partenaires naturels du gouvernement. Depuis les élections parlementaires tenues en 2024, les représentants de la minorité nationale serbe ne font plus partie du gouvernement, en raison d'une condition spécifique posée à cet effet par un petit parti politique de la coalition. Par ailleurs, le faible taux de participation électorale et la participation limitée à la vie politique aux niveaux régional et local soulignent la nécessité d'évaluer régulièrement le soutien apporté aux conseils des minorités et à leurs représentants, afin de renforcer leur participation effective aux processus décisionnels.

Situation des personnes appartenant à la minorité rom

8. Les Roms continuent de se heurter à d'importants obstacles structurels dans divers domaines de la vie courante, notamment un accès limité à une éducation de qualité, un taux de chômage élevé, des conditions de logement insuffisantes, des inégalités en matière de santé et une discrimination persistante tant dans la sphère publique que privée. Les autorités ont adopté diverses mesures d'action publique, dont le Plan national pour l'inclusion des Roms pour la période 2021-2027 ainsi que le nouveau Plan d'action pour l'inclusion des Roms pour la période 2026-2027 et elles ont mobilisé davantage de ressources financières pour les mettre en œuvre. L'application de ces mesures est toutefois souvent insuffisante, ce qui limite les améliorations tangibles sur le terrain. La prévention et l'élimination de la ségrégation des élèves et étudiants roms dans l'éducation demeurent un enjeu systémique dans l'ensemble du pays, et le Comité consultatif considère cette question. Des mesures immédiates et pérennes sont nécessaires afin de résoudre ces problèmes, de réduire le décrochage scolaire et de garantir un accès à une éducation inclusive et de qualité, en particulier dans les zones de ségrégation résidentielle des Roms par rapport au reste de la population. Dans les régions défavorisées sur le plan socio-économique, une complémentarité accrue entre les politiques nationales et locales s'impose pour proposer des solutions à long terme aux problèmes d'emploi et de logement. L'accès aux services de santé et de protection sociale reste également entravé par d'importants obstacles pratiques, qui touchent de manière disproportionnée les femmes et les enfants roms, dont les besoins et les intérêts sont souvent insuffisamment pris en considération dans les politiques générales. Pour relever ces défis complexes, il est nécessaire d'établir des canaux de communication solides, permanents, culturellement adaptés et sensibles à la dimension de genre, qui favorisent le dialogue entre les organismes compétents, les professionnels et les communautés roms.

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

9. Le Comité consultatif propose au Comité des Ministres de formuler les recommandations suivantes concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Croatie.

10. Les autorités devraient prendre les mesures prioritaires suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre, ainsi que la mise en œuvre de toutes les recommandations contenues dans le présent Avis :

Recommandations prioritaires

- 1) Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel, le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant en Croatie, notamment les Roms et les Serbes [voir le paragraphe 85, Article 6].
- 2) Le Comité consultatif réaffirme sa recommandation formulée dans les avis précédents et exhorte les autorités à abaisser nettement le seuil minimum de 33 % fixé pour l'utilisation officielle et à égalité de la langue et de l'alphabet des minorités nationales dans les collectivités locales et à faire en sorte que les prescriptions légales soient dûment appliquées par toutes les autorités locales et soutenues par des mécanismes de mise en œuvre efficaces. Les autorités devraient promouvoir la libre introduction par les collectivités locales de l'usage officiel et à égalité des langues minoritaires [voir le paragraphe 111, Article 10].
- 3) Le Comité consultatif appelle les autorités, en étroite collaboration avec les parents et des représentants de la minorité rom, notamment des femmes, à prendre des mesures supplémentaires pour élaborer et mettre en œuvre des initiatives visant à mettre fin à la ségrégation scolaire, en adoptant une politique globale de déségrégation dotée d'objectifs clairs et de ressources adéquates, assortie d'un calendrier précis et d'un mécanisme de suivi pour sa mise en œuvre. Le personnel éducatif intervenant auprès d'élèves et d'étudiants roms devrait bénéficier d'une formation continue et d'un accompagnement afin d'améliorer la fréquentation et les résultats scolaires, de prévenir le décrochage et de promouvoir l'importance de l'éducation [voir le paragraphe 135, Article 12].
- 4) Le Comité consultatif réaffirme les recommandations formulées dans ses avis précédents et appelle les autorités à adopter une approche pragmatique et flexible, au cas par cas, de la mise en œuvre des droits des minorités, y compris sociaux et économiques, garantis par la Convention-cadre [voir le paragraphe 22, Article 3].
- 5) Le Comité consultatif appelle les autorités à supprimer, dans la législation comme dans la pratique, tout obstacle, notamment l'approbation par le gouvernement, contribuant aux retards dans l'examen des rapports annuels de la médiatrice, à examiner ces rapports en temps utile et à garantir la mise en œuvre effective des recommandations formulées par la médiatrice [voir le paragraphe 46, Article 4].
- 6) Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts afin de veiller à la mise en œuvre effective et au suivi du Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027 à tous les niveaux et à renforcer la coordination de sa mise en œuvre au moyen d'une coopération étroite et d'une coordination accrue entre toutes les parties prenantes, y compris les différents représentants des Roms, en particulier au niveau local [voir le paragraphe 57, Article 4].
- 7) Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de condamner rapidement et sans équivoque tous les incidents liés au discours de haine, en particulier par des responsables politiques, et à promouvoir le dialogue interculturel et un esprit de tolérance et de respect mutuel auprès du grand public. Une approche globale et inclusive des événements passés est nécessaire afin de promouvoir le dialogue interethnique et doit s'accompagner de la condamnation publique et sans réserve des crimes de guerre et de ceux qui les ont commis, quelle que soit leur appartenance ethnique ou celle de leurs victimes [voir le paragraphe 86, Article 6].
- 8) Le Comité consultatif appelle les autorités à examiner la situation actuelle concernant l'accès des Roms à une éducation de qualité et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme, en coopération avec les représentants des Roms, les écoles, les parents et les élèves, afin d'améliorer leur accès à l'éducation, y compris dans les établissements d'enseignement secondaire [voir le paragraphe 136, Article 12].
- 9) Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à autoriser les écoles des minorités dispensant un enseignement en langue serbe et dans l'alphabet cyrillique à se réenregistrer

selon le modèle A dans le comté de Vukovar-Srijem, conformément à la législation applicable [voir le paragraphe 146, Article 14].

- 10) Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de mener une évaluation exhaustive des effets des mesures liées à l'emploi prévues dans le Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027 sur l'autonomisation économique des Roms. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, en particulier dans les régions les plus défavorisées, et pour renforcer davantage les politiques ciblées en faveur des femmes et des jeunes Roms [voir le paragraphe 164, Article 15].

Autres recommandations

11. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations et recommandations détaillées contenues dans le présent avis du Comité consultatif.

Suivi de ces recommandations

12. Le Comité consultatif encourage les autorités à traduire et publier le présent Avis dans les langues officielles et minoritaires et à diffuser largement ses conclusions et recommandations auprès de toutes les parties prenantes.
13. En outre, le Comité consultatif encourage les autorités à organiser un événement de suivi après la publication de cet avis du sixième cycle pour discuter et identifier les moyens de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du Cinquième Avis du Comité consultatif

14. Une réunion de suivi des recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif, à laquelle ont participé des experts du Comité consultatif, a eu lieu à Zagreb le 23 mai 2022¹. Le cinquième Avis a été traduit en croate et publié sur le site internet du Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (ci-après « OHRRNM »), où la Convention-cadre dispose de sa propre page dédiée². Le Comité consultatif se félicite de l'existence de cette page dédiée et se réjouit vivement de l'engagement des autorités à faire connaître ses recommandations à tous les organes responsables. Le cinquième Avis du Comité consultatif n'a cependant pas été traduit dans les langues des minorités nationales.

Préparation du rapport étatique du sixième cycle

15. Le sixième rapport étatique a été reçu le 15 juin 2023. Les organisations chargées de représenter les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir leurs droits ont été consultées pour sa préparation³. Certains aspects des droits des minorités liés à l'égalité de genre ont été abordés tout au long du rapport, mais pas de façon spécifique, comme l'exige le schéma pour les rapports étatiques du sixième cycle⁴.

Visite de pays et adoption du sixième avis

16. Le présent Avis du sixième cycle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Croatie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les conclusions sont fondées sur les informations contenues dans le sixième rapport étatique, d'autres sources écrites, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales lors de sa visite à Zagreb, Novigrad/Cittanova, Rovinj/Rovigno, Vukovar, Orehovica, Kuršanec et Pribislavec du 9 au 13 juin 2025.

17. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur coopération constructive avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteurs rencontrés à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 12 février 2026, a été transmis le 17 février 2026 aux autorités croates pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités croates pour les observations reçues le 24 avril 2026.

* * *

18. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. Le Comité consultatif évalue la situation au regard des circonstances qui prévalent au moment du suivi. Le présent Avis reflète la situation dans le pays au moment de son adoption.

¹ Voir le [rapport de réunion](#).

² Voir la [page dédiée à la Convention-cadre](#) sur le site internet du Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (ci-après « le OHRRNM »).

³ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 139 et 143.

⁴ Voir le [schéma](#) pour les rapports de sixième cycle, ligne directrice n° 7.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application (article 3)

19. Le champ d'application de la Convention-cadre en Croatie demeure inchangé. Comme indiqué dans le précédent avis⁵, la Constitution de la Croatie⁶ reconnaît explicitement 22 minorités nationales⁷ et les autorités croates continuent d'appliquer la Convention-cadre à ces minorités et aux personnes leur appartenant. Le Comité consultatif note qu'en dépit de ses recommandations précédentes⁸, la citoyenneté demeure un critère de reconnaissance juridique en tant que minorité⁹. Des interlocuteurs des minorités nationales rom et macédonienne¹⁰ ont exprimé leurs préoccupations relatives aux difficultés rencontrées pour obtenir la citoyenneté croate.

20. Les autorités ont informé le Comité consultatif que, durant la période de suivi, elles n'ont pas eu connaissance de l'existence de personnes appartenant à d'autres communautés ayant demandé la reconnaissance juridique en tant que minorité nationale ou ayant exprimé le souhait de bénéficier de la protection offerte par les dispositions de la Convention-cadre¹¹. En ce qui concerne le niveau de connaissance et de compréhension de la Convention-cadre, hormis une réunion de suivi positive sur le cinquième Avis sur la Croatie, tenue à Zagreb en 2022¹² et une conférence internationale organisée en décembre 2022 à Zagreb à l'occasion du 20^e anniversaire de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, à laquelle participaient la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, le Premier ministre, la Médiatrice et le Président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹³, les autorités croates ont déployé peu d'efforts pour améliorer la connaissance de la Convention-cadre et de ses objectifs. Ces efforts se sont principalement inscrits¹⁴ dans le cadre des « Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales »¹⁵ adoptés par le gouvernement en vue de mettre en œuvre la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales¹⁶ (voir l'article 4). Le Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (OHRNM)¹⁷ publie par ailleurs des informations et documents utiles, notamment les rapports étatiques et les avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par les autorités croates. Plusieurs interlocuteurs des minorités nationales ont toutefois indiqué au Comité consultatif que les autorités, notamment au niveau local et régional (comtés) connaissaient peu les responsabilités et obligations leur incombant aux termes de la Convention-cadre, et que cela freine la mise en œuvre effective de certaines dispositions de la Convention-cadre.

21. Le Comité consultatif reconnaît que l'inclusion du critère de citoyenneté peut être légitime dans certains domaines, tels que la représentation dans certains bureaux et institutions publics, mais que sa généralisation porterait atteinte à des garanties dans d'autres domaines importants que protège la Convention-cadre, comme la non-discrimination et l'égalité d'accès aux droits, le principe d'égalité des droits, notamment les droits économiques et sociaux, ainsi que la promotion du respect et de la compréhension mutuels¹⁸. Le Comité consultatif répète une fois encore, comme depuis longtemps, que

⁵ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), adopté le 18 novembre 2015, paragraphe 10 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), adopté le 1^{er} février 2021, paragraphe 32.

⁶ Préambule et article 15 de la [Constitution de la Croatie](#).

⁷ Albanais, Allemands, Autrichiens, Bosniaques, Bulgares, Hongrois, Italiens, Juifs, Macédoniens, Monténégrins, Polonais, Roms, Roumains, Russes, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes, Tchèques, Turcs, Ukrainiens et Valaques. Comme dans l'avis précédent, le terme « Ruthène(s) » est employé dans le présent Avis à la place de « Rusyn(s) ».

⁸ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 11 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 35.

⁹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 10 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 33.

¹⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#), page 140.

¹¹ Certains interlocuteurs et interlocutrices ont informé le Comité consultatif de l'intention de la communauté ashkali d'être reconnue en tant que minorité. Le Comité consultatif croit comprendre que cela ne s'est pas traduit par une demande officielle de reconnaissance juridique.

¹² Voir le [sixième rapport étatique](#), page 5.

¹³ Pour plus de détails, voir Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (6 décembre 2022), "[Održana međunarodna znanstvena konferencija „Prvih dvadeset godina Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina“](#)".

¹⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 7 et 8, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

¹⁵ [Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina - Operativni programi nacionalnih manjina](#) (en croate).

¹⁶ La [Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales](#) (Narodne novine, n° 155/2002, 47/2010, 80/2010, 93/2011).

¹⁷ Voir le [site web consacré à la Convention-cadre](#) du Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (OHRNM).

¹⁸ Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, [Recommandations sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique](#), 2023, I. Principes généraux, 7 : « Les États devraient éliminer les obstacles à la participation pleine et effective à la vie sociale et économique, qui sont dus à l'incapacité de démontrer ou d'acquiescer la citoyenneté. Il faudrait à cet effet prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin à l'apatridie, en garantissant notamment qu'aucun enfant ne naisse apatride, en mettant en place un enregistrement approprié des naissances, en assurant l'égalité d'accès aux documents d'identité ainsi qu'en supprimant toute discrimination ethnique, religieuse, linguistique ou fondée sur le genre des lois sur la citoyenneté ». Voir également la Note explicative sur la ligne directrice n° 7, pages 28 et 29.

le champ d'application personnel de la Convention-cadre devrait aussi s'étendre, le cas échéant, aux non-ressortissants, en particulier lorsque l'exclusion fondée sur la nationalité peut entraîner des distinctions injustifiées et arbitraires, par exemple lorsque les personnes concernées résident à titre permanent sur un territoire donné¹⁹. Le Comité consultatif souligne que le critère de citoyenneté ne devrait pas être préjudiciable pour les personnes apatrides²⁰ et note que certaines personnes appartenant à la minorité rom n'ont toujours pas la citoyenneté croate²¹.

Recommandations

22. Le Comité consultatif réaffirme les recommandations formulées dans ses avis précédents et appelle les autorités à adopter une approche pragmatique et flexible, au cas par cas, de la mise en œuvre des droits des minorités, y compris sociaux et économiques, garantis par la Convention-cadre. Cette approche devrait notamment être appliquée aux non-ressortissants qui se sont librement identifiés comme appartenant à une minorité nationale.

23. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à sensibiliser les responsables publics à tous les niveaux, et notamment au niveau régional et local, ainsi que la société dans son ensemble, à la Convention-cadre et à la protection qu'elle offre en tant qu'outil pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités, par exemple au moyen de campagnes d'information.

Collecte de données et recensement de la population (article 3)

24. Le dernier recensement de la population, des ménages et des logements a été réalisé en 2021. Par rapport à celui de 2011, il a mis en évidence une baisse sensible de 9,64 %²² de la population totale croate²³. Les personnes appartenant aux 22 minorités nationales représentent 6,2 % de la population, soit une proportion en recul de 1,47 % par rapport à 2011²⁴. Leur nombre total est passé de 328 738 en 2011 à 240 079 en 2021²⁵, soit une diminution de 26,97 % en dix ans.

25. Hormis les cinq plus petites minorités nationales, qui représentent chacune entre 0,01 % et 0,08 % de la population totale²⁶, ainsi que les Roms, qui représentent 0,46 % de la population²⁷ et sont la troisième minorité nationale du pays, toutes les autres minorités nationales ont enregistré une baisse sensible entre les deux recensements, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage de la population. Le nombre total a reculé de plus de 15 % pour 14 minorités,²⁸ seules six minorités enregistrant une

¹⁹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#), La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphes 29 et 30.

²⁰ Selon le recensement de 2021, 558 personnes, soit 0,01 % de la population, sont apatrides en Croatie. Le recensement prévoit également une catégorie « nationalité inconnue », dans laquelle 173 personnes ont été enregistrées, contre 2 137 lors du dernier recensement de 2011. Ce recul s'explique probablement par le fait que la plupart des personnes qui étaient classées dans cette catégorie en raison des changements politiques liés à l'éclatement de l'ex-Yougoslavie ont désormais réglé leur situation juridique. Selon plusieurs sources, les personnes ayant ce statut sont principalement originaires d'autres pays de l'ex-Yougoslavie, souvent en raison de la succession d'États et de l'absence d'enregistrement des naissances dans les registres des naissances. Voir le Réseau européen sur l'apatridie (2023) : [Enquête sur la Croatie](#), page 5. Les autorités ont également indiqué au Comité consultatif que les chiffres du recensement de 2021 relatifs aux personnes apatrides et à celles de « nationalité inconnue » sont surestimés, ce qui pourrait s'expliquer par des erreurs de compréhension de la part des répondants qui ont rempli les formulaires en ligne. Selon les données officielles du ministère de l'Intérieur, au 31 décembre 2025, la Croatie comptait 22 apatrides et 71 personnes de « nationalité inconnue ».

²¹ Voir le Réseau européen sur l'apatridie (2023) : [Enquête sur la Croatie](#), pages 6, 26 et 27 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Croatie, [CCPR/C/HRV/CO/4](#), 11 septembre 2024, paragraphes 39-40 ; Projet SISAK sur l'enregistrement des faits d'État civil (2025), [BEZDRŽAVLJANSTVO U HRVATSKOJ S OSVRTOM NA ROME – IZVJEŠĆE ZA 2024](#) (Rapport 2024 sur l'apatridie en Croatie, en particulier en ce qui concerne les Roms) (en croate).

²² Selon le recensement de 2011, la population s'élevait à 4 284 889 habitants. Ce chiffre est tombé à 3 871 833 lors du recensement de 2021.

²³ Institut national de la statistique croate, [Recensement de 2021](#).

²⁴ Tableau 3 des [Données des recensements précédents](#), Institut national de la statistique. Les données montrent une légère augmentation de la proportion de personnes s'identifiant comme Croates, passant de 90,42 % en 2011 à 91,63 % en 2021. Voir également le [sixième rapport étatique](#), pages 21 à 22 ;

²⁵ Selon le [recensement de 2021](#) : Albanais (13 817), Allemands (3 034), Autrichiens (365), Bosniaques (24 131), Bulgares (262), Hongrois (10 315), Italiens (13 763), Juifs (410), Macédoniens (3 555), Monténégrins (3 127), Polonais (657), Roms (17 980), Roumains (337), Russes (1 481), Ruthènes (1 343), Serbes (123 892), Slovaques (3 688), Slovènes (7 729), Tchèques (7 862), Turques (404), Ukrainiens (1 905) et Valaques (22).

²⁶ Autrichiens, Turcs, Russes, Juifs et Allemands.

²⁷ Selon le recensement de 2021, on dénombrait 17 980 Roms, soit 0,46 % de la population. Toutefois, selon certaines estimations, leur nombre réel pourrait être plus élevé et se situer entre 25 000 et 40 000 personnes. Voir Atanasov, A., Kovačević, N., Spítálszky, A., Vukasović Ravlić, Ž. (2021) Discrimination against Roma in Croatia and Bulgaria: A comparative report, page 3 ; [sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphe 66.

²⁸ Tchèques 18,45 %, Juifs 19,44 %, Albanais 21,10 %, Slovaques 22,40 %, Roumains 22,52 %, Italiens 22,71 %, Bosniaques 23,34 %, Valaques 24,13 %, Bulgares 25,14 %, Slovènes 26,50 %, Hongrois 26,65 %, Ruthènes 30,65 %, Monténégrins 30,77 %, Serbes 33,61 %. Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2022](#), page 108.

hausse²⁹. La plus forte baisse a concerné les Serbes, la principale minorité du pays, dont la population est tombée à 123 892, soit une baisse de 33,62 %³⁰.

26. Si la baisse générale de la population n'explique qu'en partie cette diminution, les raisons spécifiques varient selon les minorités nationales. Parmi les facteurs avancés, figure le vieillissement de la population, ainsi qu'une certaine réticence à s'identifier comme appartenant à une minorité. Dans le cas des Serbes, dont les effectifs ont fortement reculé, une étude effectuée après le recensement a mis en évidence trois causes principales : 1) une structure par âge défavorable, l'âge moyen des Serbes étant de 56,1 ans en 2021³¹, 2) l'émigration en provenance de la Croatie (principalement à destination de la Serbie et des États membres de l'UE) et 3) l'appropriation ethnique et l'assimilation³². S'agissant de ce dernier facteur, cette étude note également que la crainte de la stigmatisation et de la discrimination incite de nombreux Serbes, en particulier dans les zones urbaines, à dissimuler leur identité, ce qui diminue à la fois leur visibilité et leur capacité à exercer pleinement leurs droits garantis par la Convention-cadre³³.

27. Selon les informations communiquées par les autorités³⁴, les représentants des minorités nationales ont été consultés lors de l'élaboration des lois applicables³⁵ à la mise en œuvre du recensement de 2021 afin de garantir la possibilité de libre déclaration de l'identité ethnique, de la langue et de l'alphabet. Dans les régions où les minorités ont une présence historique, notamment dans les comtés d'Osijek-Baranja et de Vukovar-Srijem, le recrutement d'enquêteurs issus des minorités a été proportionnel à leur part dans la population. Le questionnaire du recensement a été publié en ligne dans les langues et alphabets minoritaires³⁶. Les autorités ont également soutenu des campagnes de sensibilisation mises en œuvre par les associations de minorités, apporté les financements nécessaires³⁷ et encouragé publiquement ces campagnes dans les médias. Les représentants de l'Institut national de la statistique croate ont participé à des événements en lien avec les droits des minorités afin de partager des informations sur le recensement et ils ont répondu promptement à toutes les questions des représentants des minorités.

28. Le recensement a été effectué en deux phases : un questionnaire en ligne à remplir soi-même et des entretiens réalisés en porte-à-porte à l'aide d'appareils électroniques. Dans les régions où les populations des minorités nationales sont plus nombreuses, des agents chargés du recensement appartenant à ces minorités, à savoir bosniaque, hongroise, italienne, rom, serbe et tchèque, ont participé au recensement. Lorsqu'ils n'étaient pas suffisamment nombreux, notamment dans certains quartiers roms, ils étaient accompagnés sur le terrain par des personnes locales appartenant aux minorités nationales afin de garantir une bonne compréhension. Les représentants des minorités nationales ruthène et ukrainienne regrettent toutefois l'absence d'agents chargés du recensement de leur minorité respective.

29. Les questions sur l'appartenance ethnique, la langue maternelle et la religion étaient facultatives et ouvertes, comportaient notamment la catégorie « autre » et permettaient aux personnes interrogées de donner une réponse autre que croate, laissant ainsi plus de place à la libre identification. Lorsque plusieurs appartenances ethniques étaient indiquées, la priorité était toutefois donnée à la première indication³⁸. Cela va à l'encontre de la préoccupation exprimée par le Comité consultatif dans son cinquième Avis, selon laquelle les appartenances multiples n'ont pas été prises en compte dans des catégories distinctes, mais dans la catégorie « autre », ce qui peut avoir dissuadé les personnes interrogées de mentionner leur appartenance à plus d'une ethnie par crainte que le seuil ne soit pas

²⁹ Autrichiens 22,9 %, Allemands 2,32 %, Roms 5,92 %, Russes 15,79 %, Turcs 10,08 % et Ukrainiens 1,44 %. Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2022](#), page 108.

³⁰ Selon les résultats du recensement de 2021, les Serbes représentent 3,2 % de la population, soit un recul de 62 741 personnes enregistrées comme appartenant à la minorité serbe par rapport à 2011.

³¹ Selon le site [Worldometer](#), en 2025, l'âge médian des Croates était de 45,3 ans.

³² Voir Klempić Bogadi, S. (2024), *The Community Deserves a Future: The Demographic Picture and Future of Serbs in Croatia (Zajednica zaslužuje budućnost: Demografska slika i budućnost Srba u Hrvatskoj)*, Serb National Council and Jesenski i Turk, page 31 ; [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 8.

³³ SNV (2025), [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), page 9.

³⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 19 et 21.

³⁵ Loi sur le recensement de la population, des ménages et des logements de la République de Croatie ([Narodne novine, nos. 25/20, 34/21](#)) qui prévoit tous les aspects organisationnels et financiers de la mise en œuvre du recensement. Voir le [sixième rapport étatique](#), page 19.

³⁶ [Questionnaire de recensement à utiliser pour collecter des données sur la population, les ménages et les logements](#) (en croate).

³⁷ Le gouvernement a ainsi alloué 13 272,28 EUR au projet « Popis 21 » du Conseil national serbe et a accordé 46 452,98 EUR à l'association rom « Kali Sara » afin de sensibiliser les Roms au recensement et aux droits en découlant.

³⁸ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

atteint pour cette minorité, nuisant ainsi aux droits de cette minorité nationale particulière³⁹. Le Comité consultatif a été informé d'une certaine confusion concernant le classement des personnes déclarant appartenir à plus d'une ethnie, notamment les Albanais et les Bosniaques⁴⁰.

30. Si les personnes rencontrées par le Comité consultatif se sont généralement déclarées satisfaites⁴¹ du déroulement du recensement de 2021, elles ont fait part de leurs préoccupations concernant la nouvelle loi sur le Registre central de la population⁴², adoptée en mars 2025, qui sera pleinement mise en œuvre le 1er juin 2026. En vertu de cette nouvelle loi, le Registre central de la population se composera d'une partie générale et d'une partie spéciale. Cette dernière pourra contenir des données relatives à la « religion et à langue maternelle » ainsi que des « informations sur l'appartenance ethnique » (*nacionalnost*) sur la base d'une déclaration facultative. Elle comprendra également des informations issues de divers ensembles de données, notamment en matière d'éducation, d'assurance maladie, d'assurance pension et de logement⁴³. Le Registre central de la population constituera la principale source de statistiques démographiques et de recensement en Croatie, les garanties en matière de confidentialité et de qualité étant inscrites dans la Loi sur les statistiques officielles. Au cours du processus législatif, la médiatrice a souligné la nécessité de veiller à ce que les données soient exactes, régulièrement mises à jour, traitées et protégées conformément aux législations nationales et internationales pertinentes en matière de protection des données⁴⁴. Les autorités ont indiqué que ce nouveau Registre fournirait une base solide pour améliorer les méthodes et consolider les principales données statistiques, même s'il ne peut pas remplacer totalement l'ensemble des informations issues du recensement⁴⁵.

31. Le Comité consultatif réaffirme qu'à son avis, « il est indispensable de disposer d'informations fiables sur la composition ethnique de la population pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces en matière de protection des droits des minorités, pour aider ces dernières à préserver, affirmer et développer leur identité et pour tenir compte des besoins et des intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment pour ce qui est des spécificités liées au genre et à l'âge. Des données démographiques devraient être régulièrement collectées et être complétées par des informations recueillies dans le cadre d'études qualitatives et quantitatives indépendantes »⁴⁶.

32. Le Comité consultatif souligne également l'importance capitale des données issues du recensement, dans la mesure où la Loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales conditionne l'exercice de divers droits des minorités, notamment le droit d'utiliser la langue minoritaire concernée (voir les articles 10 et 11) et d'organiser des élections pour les instances autonomes locales (voir l'article 15), à la proportion et aux seuils numériques d'une minorité nationale donnée par rapport à la population totale d'un État ou d'une instance autonome locale, sous-régionale (régionale) enregistrée dans le recensement. Le Comité consultatif comprend que ces droits resteront déterminés en fonction des résultats officiels du recensement de 2021 jusqu'au 31 décembre 2033, date à partir de laquelle les données du Registre central de la population seront considérées comme faisant autorité pour l'exercice de ces droits. À cet effet, le Registre central de la population devra, à titre exceptionnel, récupérer les données sur l'appartenance ethnique dans les registres électoraux à la date du 1er janvier 2034⁴⁷.

33. Dans ce contexte, le Comité consultatif exprime son inquiétude quant aux risques potentiels que comporte ce nouveau système de collecte de données en termes d'exclusion des personnes appartenant à des minorités nationales qui ne sont pas identifiées en tant que telles dans les registres électoraux. Il souligne, par conséquent, la nécessité d'évaluer les conséquences possibles de cette nouvelle loi et de mener de véritables consultations avec les représentants de toutes les minorités nationales à propos de ces dispositions. Des efforts devraient être entrepris afin de remédier aux éventuelles insuffisances en établissant des lignes directrices claires relatives à la collecte de données

³⁹ Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie, paragraphes 50 et 52. Voir les considérations analogues concernant les failles de la méthodologie du recensement, qui ont été formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) dans ses Observations finales concernant le rapport de la Croatie valant neuvième à quatorzième rapport périodiques [CERD/C/HRV/CO/9-14](#), 2 octobre 2023, paragraphes 5 et 6.

⁴⁰ Les autorités ont expliqué que, dans le cas des Bosniaques et des Albanais, lorsque les personnes interrogées mentionnaient « Bosniaques - musulmans » ou « Albanais - musulmans », c'est la première réponse qui était prise en compte. Le Comité consultatif note également avec intérêt que plus de 12 000 personnes ont indiqué une identité régionale, telle que « Dalmate » ou « Istrien », comme appartenance ethnique.

⁴¹ Le Conseil des minorités nationales a également indiqué ne pas avoir reçu de plaintes. Voir le [sixième rapport étatique](#), page 21.

⁴² [Narodne novine, no. 67/25](#).

⁴³ Article 10 (4), [Narodne novine, no. 67/25](#). Les informations pertinentes sur la religion, la langue maternelle et l'appartenance ethnique figurent à l'article 10 (4), points 2 et 3.

⁴⁴ Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), p. 165.

⁴⁵ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

⁴⁶ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 19.

⁴⁷ Article 45, [Narodne novine, no. 67/25](#).

à partir de 2034, qui soient en conformité totale avec les normes internationales en matière de protection des données, notamment les principes de consentement éclairé, d'anonymisation, de confidentialité, de clarté des finalités du traitement⁴⁸ ainsi que le principe d'identification libre et volontaire de chacun. Cela revêt une importance particulière attendu que la nouvelle loi prévoit l'utilisation et la compilation d'informations issues de différents ensembles de données. Ces mesures contribueraient à éviter toute erreur d'interprétation de la nouvelle loi et à atténuer l'éventuelle réticence des personnes appartenant à des minorités nationales à exercer leur droit de libre identification. Il est également essentiel que le processus de collecte de données relatives à l'appartenance ethnique, religieuse et linguistique des personnes appartenant à des minorités nationales favorise une confiance suffisante et garantisse que ces personnes se sentent réellement libres d'exprimer leur appartenance sans avoir à craindre des conséquences négatives, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre.

34. Le Comité consultatif souligne également que l'absence de données précises et actualisées sur l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple les Roms, nuit gravement à l'efficacité des cadres stratégiques relatifs à l'accès aux droits des minorités, et que la disponibilité de telles données est essentielle pour permettre l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels et l'évaluation des mesures adoptées. À cet égard, le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur les observations finales du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) concernant ce manque d'informations en Croatie⁴⁹. Il est toutefois satisfait d'apprendre de la part des autorités que le gouvernement prévoit, en 2026, de donner suite au Cadre de référence pour l'inclusion des Roms mis en place en 2018. Par ailleurs, le Comité consultatif exprime le souhait que les autorités appliquent la nouvelle Loi sur le Registre central de la population en se conformant pleinement au libellé prévu à l'article 3 de la Convention-cadre et note également l'importance de renforcer les capacités des autorités concernées afin d'assurer une mise en œuvre efficace de cette nouvelle loi, attendu que le Registre sera, à l'avenir, la principale source de données de ce type. Cela devrait permettre de collecter systématiquement des données sur l'égalité concernant les personnes appartenant à des minorités nationales et de promouvoir leur plus large utilisation par les organismes concernés.

Recommandation

35. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à publier des lignes directrices claires sur la mise en œuvre de la loi sur le Registre central de la population et à faire en sorte que toute collecte future de données concernant les personnes appartenant aux minorités nationales sur la base de cette loi soit réalisée en respectant pleinement les normes internationales en matière de protection des données et le droit à la libre identification, notamment la possibilité de déclarer des appartenances multiples. Ces données devraient servir de base fiable pour l'élaboration de décisions politiques concernant l'accès aux droits des minorités et leur exercice effectif. Le Comité consultatif invite également les autorités à maintenir un dialogue de fond avec les représentants des minorités nationales afin de garantir que des données complémentaires ventilées, recueillies notamment dans le cadre de recherches indépendantes et d'études empiriques, soient dûment prises en compte.

Cadre juridique, politique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

36. Comme indiqué dans les avis précédents du Comité consultatif⁵⁰, le cadre juridique de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination reste régi, entre autres, par la Constitution, la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, la Loi anti-discrimination et le Code pénal. La Loi anti-discrimination interdit la discrimination fondée sur une liste non limitative de motifs, dont l'origine ethnique ou nationale, la nationalité, la langue, la religion, et elle n'a pas évolué depuis le cinquième cycle de suivi. La discrimination multiple est définie explicitement par la Loi antidiscrimination, tandis que la discrimination intersectionnelle n'est pas expressément proscrite par cette même loi ou par une autre législation. La médiatrice a toutefois appliqué le concept de discrimination intersectionnelle dans la pratique et en a recensé plusieurs cas⁵¹.

⁴⁸ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphes 18 et 66.

⁴⁹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Observations finales concernant le rapport de la Croatie valant neuvième à quatorzième rapport périodiques, [CERD/C/HRV/CO/9-14](#), 2 octobre 2023, paragraphes 5 et 6.

⁵⁰ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 17 et 18 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 55.

⁵¹ Voir le [Rapport national sur la Croatie du Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de la non-discrimination \(2025\)](#) (en anglais), paragraphes 22 à 24. De même, les autorités ont informé le Comité consultatif que ce concept a été intégré dans les plans nationaux actuels et futurs pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination et que des programmes de formation sur cette question ont été organisés pour les professions judiciaires et les services répressifs.

37. Elles lui ont également signalé les affaires de discrimination fondée sur l'origine raciale, ethnique ou nationale traitées dans le cadre de procédures civiles, pénales et relatives à des délits en 2022, 2023 et 2024, qui ont enregistré une augmentation constante au fil du temps⁵².

38. Durant toute la période de suivi, le cadre juridique a été renforcé par les politiques adoptées, notamment le Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027⁵³, qui a été mis en œuvre dans le cadre de plans d'action annuels⁵⁴ et mené à bien par le OHRNM. Alors que le plan d'action pour 2024 n'a pas été adopté, ceux qui portaient sur 2023 et 2025 l'ont été, mais avec retard. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que l'absence de plans d'action se traduit par de sérieuses lacunes dans l'exécution des programmes, en particulier dans la lutte contre la discrimination et le soutien apporté aux personnes et communautés concernées, notamment les minorités nationales, telles que les Roms. Ils ont souligné en particulier que le manque d'appels à propositions publics à destination des organisations de la société civile qui sont tributaires de l'adoption de ces plans d'action ne permet pas la mise en œuvre de projets dans des domaines tels que l'éducation, l'aide juridique et le soutien aux victimes de crimes de haine⁵⁵.

39. L'un des objectifs stratégiques du Plan d'action pour les droits humains pour 2025 est de renforcer les mécanismes de protection des droits des minorités en améliorant la mise en œuvre de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, en assurant le suivi de la participation des minorités nationales à la vie publique, en instaurant des examens nationaux dans les langues minoritaires et en soutenant des campagnes qui mettent en avant les contributions des minorités nationales à la société croate (voir article 6)⁵⁶. De même, le Plan d'action pour la lutte contre la discrimination pour 2025⁵⁷ prévoit des mesures ciblant les personnes appartenant aux minorités nationales. Elles comprennent la reconnaissance de la discrimination structurelle et intersectionnelle auxquelles sont confrontées ces personnes, ainsi que l'amélioration de leur représentation et l'octroi d'un soutien administratif aux conseils des minorités. D'autres mesures visent à garantir l'égalité d'accès à l'éducation, au logement et à l'emploi, à renforcer la visibilité culturelle et à combattre les discours de haine fondés sur l'origine ethnique et les crimes de haine. Il n'existe cependant aucune information concernant le suivi des résultats attendus de ces mesures. En outre, ces cadres stratégiques ne disposent d'aucun budget spécifique, ni de calendriers concrets et d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis.

40. Le Comité consultatif a été informé par les autorités que le Bureau de la médiatrice bénéficie de conditions matérielles et financières satisfaisantes ainsi que de la coopération interministérielle pour mettre en œuvre ses recommandations. Le budget du Bureau a continué d'augmenter au cours des deux dernières années : il s'élevait en 2024 à 2 781 789 € (hausse de 17,55 %) et en 2025, à 3 225 937 € (hausse de 15,97 %). Lors de la visite du Comité consultatif, plusieurs personnes consultées se sont montrées particulièrement préoccupées par les capacités de l'OHRNM. En effet, ses ressources limitées compromettent son aptitude à coordonner la mise en œuvre et le suivi du Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027. Le Comité consultatif considère que ces lacunes traduisent les limites observées dans la concordance entre la planification stratégique et les capacités institutionnelles.

41. S'agissant du cadre institutionnel de lutte contre la discrimination, la médiatrice reste un organisme aux multiples fonctions chargé de promouvoir l'égalité et une institution nationale de défense des droits humains (INDH) dotée d'un grand nombre de compétences⁵⁸. Son mandat comprend tous les cas de

⁵² En ce qui concerne les affaires pénales, 14 cas ont été recensés en 2022, 11 en 2023 et 15 en 2024. Pour ce qui est des affaires civiles, on en comptait 44 en 2022, 34 en 2023 et 70 en 2024, tandis que le nombre d'affaires relatives à des délits s'élevait à 223 en 2022, 216 en 2023 et 222 en 2024. Informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

⁵³ [Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027](#). Les autorités ont informé le Comité consultatif de l'absence de rapports d'évaluation du précédent Plan national de lutte contre la discrimination pour la période 2017-2022 et de son plan d'action.

⁵⁴ [Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina - Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine](#) (en croate).

⁵⁵ Informations communiquées au Comité consultatif par le Centre d'études pour la paix et la Maison des droits humains de Zagreb le 28 mai 2025. Le Comité consultatif conçoit que cette situation est d'autant plus grave que le Plan national pour la création d'un environnement propice au développement de la société civile n'a toujours pas été adopté. Voir Civil Liberties Union for Europe (2025), [The Liberties Rule of Law Report 2025](#), page 219.

⁵⁶ [Akcijski plan zaštite i promicanja ljudskih prava za 2025. godinu](#) (en croate).

⁵⁷ [Akcijski plan suzbijanja diskriminacije za 2025. godinu](#) (en croate).

⁵⁸ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 62 et 64. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a indiqué que les compétences et le statut de la médiatrice étaient en conformité presque totale avec sa [Recommandation de politique générale n° 2](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, à ceci près qu'elle n'est pas habilitée à engager des procédures civiles concernant des individus. Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphe 2.

discrimination, à l'exception de ceux qui entrent dans les attributions de médiateurs ou médiatrices spécialisés⁵⁹. Au cours de la période de suivi, le nombre de plaintes pour discrimination traitées par la médiatrice s'est élevé à 469 en 2021, 376 en 2022, 362 en 2023 et 420 en 2024⁶⁰. La grande majorité de ces plaintes concernaient des cas de discrimination fondée sur la « race », l'appartenance ethnique, la couleur de peau ou l'origine nationale, qui représentaient en moyenne 20 % de l'ensemble des plaintes. La plupart des cas concernaient les domaines du travail et de l'emploi, suivis par l'accès aux biens et services, puis par l'information publique et les médias, l'éducation et la protection sociale.

42. Le Bureau de la médiatrice mène des actions de sensibilisation par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux situés à Osijek, Rijeka et Split. Bien qu'aucun bureau régional supplémentaire n'ait été créé, comme le recommandait le Comité consultatif dans son cinquième Avis, la médiatrice poursuit ses efforts pour rester en contact avec les personnes appartenant aux minorités nationales. Elle effectue ainsi des visites sur place dans toute la Croatie, en particulier dans les quartiers roms et les municipalités où résident des Roms et d'autres minorités nationales. Le Comité consultatif comprend toutefois que, malgré le renforcement des effectifs, l'amélioration des structures de gestion⁶¹ et le niveau global de ressources jugé satisfaisant⁶², le budget réduit consacré aux activités de sensibilisation et à la recherche entrave les possibilités de visites de la médiatrice, pourtant essentielles pour repérer les problèmes systémiques auxquels sont confrontées les personnes appartenant aux minorités nationales.

43. Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont déclarés satisfaits du dialogue constructif et collaboratif entretenu avec la médiatrice et ont salué ses efforts incessants pour protéger et promouvoir leurs droits et leur ferme engagement à garantir la non-discrimination et l'égalité. D'autre part, malgré le niveau élevé de confiance du public dans cette institution, dont témoigne également l'application croissante de ses recommandations par les autorités publiques⁶³, ses travaux ont été entravés par les retards enregistrés dans l'examen parlementaire et l'approbation de ses rapports annuels⁶⁴. Le Rapport annuel 2022 n'a ainsi été débattu qu'en 2025, les avis formulés sur les rapports annuels 2023 et 2024 n'ayant pas encore été adoptés par le gouvernement, condition préalable au débat parlementaire⁶⁵.

44. Le Comité consultatif souligne que les organismes de promotion de l'égalité devraient être dotés des ressources humaines et financières nécessaires pour exercer l'ensemble de leurs fonctions et compétences de façon efficace et en ayant un impact réel⁶⁶. Les activités régionales de sensibilisation menées par les organismes de promotion de l'égalité pour assurer une meilleure visibilité et une présence régulière auprès des communautés exposées à la discrimination et à l'intolérance dans l'ensemble du pays sont particulièrement importantes à cet égard. Le Comité consultatif souligne en outre l'importance particulière de sensibiliser les personnes appartenant aux minorités en général, en particulier celles qui sont les plus exposées à la discrimination, telles que les Roms, aux travaux de la médiatrice et aux recours juridiques existants pour les personnes victimes de discrimination⁶⁷.

⁵⁹ Le médiateur des personnes en situation de handicap, le médiateur des enfants et le médiateur en charge de l'égalité des sexes.

⁶⁰ Sur la base des [Rapports annuels de la médiatrice](#).

⁶¹ En 2024, les effectifs du Bureau se composaient de 56 fonctionnaires et d'un employé, et le budget alloué pour 2024, en hausse de 17,55 %, atteignait 2 781 789 EUR, qui ont été utilisés à 98,48 %. Voir le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, [A/HRC/WG.6/50/HRV/1](#), Rapport national soumis par la Croatie, 27 août 2025, paragraphe 7.

⁶² Le Comité consultatif note toutefois avec une certaine inquiétude que le Bureau de la médiatrice reste installé dans des locaux temporaires manquant d'espace à la suite des graves dégâts subis par son bâtiment principal lors du tremblement de terre de Zagreb en 2020 qui l'a rendu inutilisable.

⁶³ En 2023, les autorités publiques compétentes ont mis en œuvre 73 % des recommandations de la médiatrice, contre 61 % en 2022 et 43 % en 2020. Le Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (OHRRNM) coordonne régulièrement l'établissement de rapports sur le niveau de mise en œuvre des recommandations de la médiatrice. Voir le [Rapport à mi-parcours](#) de la République de Croatie sur le suivi des recommandations du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU), page 9 ; Commission européenne (2025) – Rapport sur l'état de droit – [chapitre consacré à la Croatie](#) (en anglais), page 17 ; Commission européenne (2024) – Rapport sur l'état de droit – [chapitre consacré à la Croatie](#) (en anglais), pages 29 et 30.

⁶⁴ Bureau de la médiatrice (13 juin 2025), [Le règlement du Parlement croate doit garantir que les rapports des institutions indépendantes sont débattus en temps voulu – Médiatrice de la Croatie ; Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 353.

⁶⁵ Voir [Le règlement du Parlement croate doit garantir que les rapports des institutions indépendantes sont débattus en temps voulu – Médiatrice de la Croatie](#) (13 juin 2025) ; [Rapport national 2025 sur la Croatie du Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de la non-discrimination](#), pages 96 et 97. Les autorités ont informé le Comité consultatif que la médiatrice a présenté son rapport pour l'année 2025 aux organes de travail du parlement et qu'elle le présentera en temps utile, uniquement en session plénière du parlement.

⁶⁶ Voir la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2017), [Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, paragraphe 28.

⁶⁷ Dans une enquête réalisée par la médiatrice en 2022, seules 3,9 % des personnes interrogées ont donné une définition correcte de la médiatrice comme étant un organisme central de lutte contre la discrimination. Voir le Réseau européen d'experts juridiques (1er mars 2023), [Rapport flash](#), Recherche sur les comportements et le niveau de sensibilisation à la discrimination et à ses formes pour 2022.

45. Par ailleurs, le Comité consultatif souligne que les organismes de promotion de l'égalité devraient jouir à la fois d'une indépendance de droit et de fait et qu'ils devraient fonctionner sans aucune ingérence de l'État, de partis politiques ou d'autres acteurs. Ils devraient publier des rapports annuels à examiner par le Parlement ou ses comités compétents ainsi que par le gouvernement sans être soumis à leur approbation⁶⁸. Dans ce contexte, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que les retards persistants accusés dans l'examen des rapports annuels de la médiatrice risquent de diminuer la pertinence et l'impact de ses recommandations et d'affaiblir leur mise en œuvre réelle. Le Comité consultatif insiste sur le fait que la médiatrice doit pouvoir exercer ses fonctions dans un climat politique favorable et rappelle aux autorités que des discussions menées en temps utile ainsi que la mise en œuvre des recommandations de la médiatrice constituent des conditions préalables essentielles pour permettre à cet organisme de promotion de l'égalité de remplir sa mission de manière indépendante, impartiale et efficace⁶⁹.

Recommandations

46. **Le Comité consultatif appelle les autorités à supprimer, dans la législation comme dans la pratique, tout obstacle, notamment l'approbation par le gouvernement, contribuant aux retards dans l'examen des rapports annuels de la médiatrice, à examiner ces rapports en temps utile et à garantir la mise en œuvre effective des recommandations formulées par la médiatrice.** Les autorités devraient également veiller à ce que la médiatrice dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa mission. Des financements supplémentaires devraient être alloués afin de soutenir les bureaux régionaux et d'augmenter leur nombre, ce qui améliorerait la sensibilisation des personnes appartenant aux minorités nationales.

47. Le Comité consultatif demande aux autorités de mettre pleinement en œuvre le Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027 ainsi que ses plans d'action, d'en assurer le suivi régulier et de les évaluer, non seulement par rapport aux engagements pris, mais aussi à son impact sur les résultats immédiats et à long terme. La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation devraient être menés en consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, mais aussi avec la participation active de la population générale et des organisations de la société civile concernées.

Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales (article 4)

48. Les Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales⁷⁰ demeurent un outil essentiel pour la mise en œuvre de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Ils comportent des activités relevant de Programmes opérationnels concernant l'ensemble des minorités nationales, ainsi que des activités relevant de Programmes opérationnels spécifiques à chaque minorité nationale. S'appuyant sur les Programmes opérationnels pour la période 2017-2020, les autorités ont adopté deux nouveaux Programmes opérationnels : le premier en décembre 2020 (pour la période 2021-2024) et le deuxième en août 2024 (pour la période 2024-2028). Le champ des activités menées s'est élargi⁷¹, le dernier programme comportant 40 activités de plus que les précédents et un budget revu à la hausse⁷². Comme avant, les deux programmes prévoient également des Programmes opérationnels adaptés aux besoins des minorités nationales albanaise, allemande, autrichienne, bosniaque, hongroise, italienne, monténégrine, polonaises, rom, russe, ruthène, serbe, slovaque, slovène, tchèque, turque et ukrainienne.⁷³ Les financements alloués par le biais des Programmes opérationnels facilitent l'accès aux droits des minorités dans de nombreux domaines, tels que l'utilisation de leur langue et de leur alphabet (y compris dans la sphère publique et officielle), l'éducation dans les langues minoritaires, l'autonomie culturelle, l'accès aux médias et la participation à la vie publique⁷⁴. Les Programmes opérationnels se caractérisent principalement par leur concentration dans les régions habitées par des minorités nationales, qui accusent souvent un retard de développement socio-économique. Les projets

⁶⁸ Voir la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2017), [Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, paragraphes 22 et 35.

⁶⁹ N1 Info (7 juillet 2025), [Plenković : Pravobraniteljicu da ja slušam? Kao premijer? Ona je tamo zahvaljujući meni](#) (Plenković : « Ecouter la médiatrice ? En tant que Premier ministre ? Si elle est là, c'est grâce à moi »).

⁷⁰ [Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina - Operativni programi nacionalnih manjina](#) (en croate).

⁷¹ Ces Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales comprennent 209 activités au total, dont 56 s'appliquent à l'ensemble des minorités nationales et 153 à certaines minorités nationales.

⁷² Les enveloppes budgétaires de l'État pour la mise en œuvre de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales ont été portées à 28 673 392 EUR en 2020, 39 092 672 EUR en 2021, 52 960 380 EUR en 2022 et 71 144 136 EUR en 2023, et celles allouées aux Programmes opérationnels se sont élevées à 89 326 908 EUR en 2022 et 97 966 677 EUR en 2023. Voir le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, [A/HRC/WG.6/50/HRV/1](#), Rapport national soumis par la Croatie, 27 août 2025, paragraphe 21.

⁷³ Le Comité consultatif note que la liste des Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales comporte 22 minorités nationales reconnues, mais les Programmes opérationnels spécifiques ne consacrent pas des activités à chacune d'entre elles.

⁷⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 7 et 8.

d'infrastructures, de développement rural et de soutien aux entreprises sont donc essentiels pour assurer la pérennité de ces communautés minoritaires.

49. Lors de la visite de suivi, plusieurs personnes rencontrées par le Comité consultatif, appartenant notamment aux minorités nationales allemande, italienne, serbe, slovaque et tchèque, ont salué la poursuite des Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales et, en particulier, les mesures ciblées sur leurs communautés respectives. Le nombre d'activités prévues dans le programme 2024-2028 destiné à la minorité nationale serbe a ainsi doublé par rapport à la période 2021-2024, passant de 25 à 51⁷⁵. Certains représentants des minorités nationales, notamment de la minorité nationale juive, ont exprimé leur mécontentement quant au délai très court qui leur a été accordé pour formuler des observations sur le dernier Programme opérationnel. Malgré cette tendance globalement positive et ses recommandations antérieures, le Comité consultatif constate que ces Programmes opérationnels ne comportent toujours pas d'objectifs clairement définis, d'indicateurs, de calendriers ou d'enveloppes budgétaires permettant d'assurer la mise en œuvre des activités prévues⁷⁶.

50. Les autorités ont informé le Comité consultatif que des données fiables et régulièrement mises à jour sur l'utilisation des financements alloués aux minorités nationales dans le cadre des Programmes opérationnels (voir l'article 5) ne sont pas disponibles, en partie du fait des retards enregistrés par les minorités nationales dans l'établissement de rapports. Des difficultés de coordination se posent également en raison du chevauchement entre certains cadres stratégiques, notamment entre les Programmes opérationnels en faveur des Roms et le Plan national pour l'inclusion des Roms (PNIR). En mai 2025, une nouvelle commission intergouvernementale a été créée pour superviser la mise en œuvre des Programmes opérationnels 2024-2028⁷⁷. Le Comité consultatif considère que des structures institutionnelles de ce type pourraient jouer un rôle important afin d'améliorer l'efficacité du suivi et de l'évaluation des activités menées dans le cadre des Programmes opérationnels, de renforcer la coordination et d'utiliser plus efficacement les financements, en particulier dans des domaines tels que l'inclusion des Roms.

Recommandation

51. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre leurs efforts afin d'établir des canaux de communication et de coordination efficaces entre l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre des Programmes opérationnels pour les minorités nationales 2024-2028. Un dialogue continu et structuré avec les représentants des minorités nationales devrait être maintenu tant pour évaluer les progrès accomplis que pour déceler les lacunes qui pourraient subsister dans la mise en œuvre.

Promotion d'une égalité effective pour les Roms (article 4)

52. Le cadre stratégique pour les Roms est défini dans le Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027 (PNIR) adopté en juin 2021⁷⁸. Ce plan s'appuie sur le Cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et prévoit sept objectifs précis : i) lutte contre le racisme et la discrimination envers les Roms ; ii) réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale ; iii) participation des Roms à la vie publique ; et accès effectif à iv) une éducation de qualité ; v) l'emploi ; vi) des services de santé ; et vii) non-ségrégation en matière de logement. Si l'égalité de genre n'y est pas mentionnée comme un principe transversal, le Comité consultatif se félicite de l'inclusion de mesures sensibles au genre dans plusieurs volets du Plan national pour l'inclusion des Roms, tels que l'éducation et l'emploi. Deux plans d'action⁷⁹ ont été élaborés au titre du PNIR, respectivement pour les périodes 2021-2022 et 2023-2025⁸⁰. Le troisième (pour la période 2026-2027) est en cours d'élaboration, mais le groupe de travail chargé de l'élaborer n'a été désigné que début novembre 2025 et a tenu sa première réunion le 20 novembre 2025⁸¹. D'autres cadres stratégiques, tels que les Programmes opérationnels 2024-2028 (voir l'article 4 plus haut), ainsi que le Plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2021-2027) comportent des mesures ciblées en faveur de l'inclusion des Roms. Les données indiquent

⁷⁵ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 12.

⁷⁶ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 80.

⁷⁷ [Narodne novine, no. 83/2025](#).

⁷⁸ [Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027](#) ; voir le [sixième rapport étatique](#), pages 34 à 36.

⁷⁹ [Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina - Izrada Nacionalnog plana za uključivanje Roma 2021.-2027. i pratećih Akcijskih planova](#) (en croate)

⁸⁰ Dans son dernier Plan d'action 2023-2025, sur les 58 mesures et activités prévues, 10 d'entre elles étaient consacrées au racisme envers les Roms, 4 à la réduction de la pauvreté, 8 à la participation, 23 à l'éducation, 6 à l'emploi, 4 à la santé et 3 au logement.

⁸¹ [O osnivanju Radne skupine za izradu Nacrta Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027. godine, za 2026.-2027.](#)

qu'en Croatie, 92 % des Roms vivent dans la pauvreté, 70 % des familles roms se trouvant dans une situation d'extrême pauvreté⁸².

53. Le processus de rédaction du PNIR a été confié à un groupe de travail représentant les organisations roms et à d'autres parties prenantes clés, telles que la médiatrice⁸³. L'étude de référence⁸⁴, ainsi que le rapport de suivi de la société civile⁸⁵ sur le précédent document stratégique (2013-2020) et de nombreuses études conduites pendant cette période ont également éclairé les discussions relatives à ce nouveau PNIR⁸⁶. Les interlocuteurs roms ont exprimé leur satisfaction générale à l'égard du processus participatif engagé lors de l'élaboration de ce plan. Néanmoins, la faible participation des Roms à la rédaction des plans d'action traduit les faiblesses structurelles actuelles et les contraintes des organisations de la minorité rom en matière de capacités⁸⁷. Le Comité consultatif note qu'il est essentiel de donner des moyens et de renforcer les capacités de ces organisations afin d'améliorer la conception des mesures visant à surmonter les disparités structurelles entre les Roms et la population majoritaire.

54. Le Comité de suivi⁸⁸ du PNIR réunit des représentants des ministères, des institutions publiques et des organisations roms. En 2025, un nouveau Comité de suivi comprenant sept membres roms a été nommé à l'issue d'un appel public à candidatures⁸⁹. Selon les informations communiquées par les autorités, la composition des membres roms au sein du comité reflète la diversité de cette communauté, en tenant compte de la répartition géographique, du genre, de l'âge et de la langue (y compris le romani et le roumain boyash). Toutefois, même si les autorités insistent sur la transparence du processus de répartition des financements⁹⁰, attendu que le Comité de suivi est également chargé d'attribuer des financements, plusieurs interlocuteurs ont mis en doute sa transparence et son équité. Ils ont ainsi fait part de leurs craintes au sujet d'éventuels conflits d'intérêts, faisant notamment observer que tous les membres roms sont liés à une même organisation faîtière qui a également joué un rôle clé dans les projets concernés. Cela témoigne d'une concentration du pouvoir d'influence, comme l'a également souligné le rapport 2025 de suivi de la société civile rom⁹¹ sur la mise en œuvre du PNIR. En outre, la double mission de surveillance et de gestion des financements du Comité de suivi semble compromettre son orientation stratégique, les fonctions de suivi étant souvent éclipsées par des désaccords internes et par l'accent mis sur la répartition des financements⁹².

55. Tout en reconnaissant les efforts déployés par les autorités et la hausse du budget⁹³ consacré à l'inclusion des Roms, les représentants de la communauté ont souligné que plusieurs problèmes requièrent une attention immédiate pour permettre la poursuite des progrès. Parmi ceux-ci figure la mise en œuvre lacunaire des politiques roms sur le plan local et régional, ainsi que la nécessité de mécanismes de suivi et d'établissement de rapports plus efficaces. Ainsi, bien que le Plan d'action 2021-2022 déployé dans le cadre du Plan national pour l'inclusion des Roms prévoie le cofinancement du transport scolaire des enfants roms vivant dans des quartiers ghettosés afin de réduire la ségrégation (voir l'article 12), aucune autorité locale n'a demandé sa mise en œuvre⁹⁴. Dans

⁸² [Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027](#), page 23. La plupart des ménages roms se situent en deçà du seuil de risque de pauvreté en Croatie centrale (97,5 %) et en Slavonie (97,3 %), suivies du Međimurje (96,4 %) et de la Croatie du Nord (94,9 %), puis de Zagreb et sa région (77,7 %) ainsi que de l'Istrie et du Primorje (76,8 %).

⁸³ Le Groupe de travail comptait 46 membres et de 43 suppléants représentant les organes de l'administration publique, la minorité nationale rom, les organisations de la société civile, les milieux universitaires, la médiatrice et des médiateurs des personnes en situation de handicap, des enfants et en charge de l'égalité des sexes.

⁸⁴ Kunac, S., Klasnić, K. and Lalić, S. (2018), Roma Inclusion in the Croatian Society : a Baseline data study. Le Comité consultatif constate également que l'OHRNM a procédé à un exercice de cartographie de 134 quartiers situés dans 15 comtés de Croatie, où vivent 24 524 personnes appartenant à la minorité nationale rom au sein de 4 599 ménages.

⁸⁵ Suivi de la société civile rom (pour la période 2017-2020) : disponible sur [Suivi de la société civile rom - Croatie](#).

⁸⁶ [Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027](#), pages 8 à 12.

⁸⁷ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), pages 7 et 13.

⁸⁸ Ce comité est présidé par un vice-premier ministre, la vice-présidence étant assurée par un membre du parlement représentant la minorité nationale rom.

⁸⁹ [Commission de suivi de la mise en œuvre du Plan national pour l'inclusion des Roms pour la période 2021-2027](#) (en croate).

⁹⁰ [Kriteriji za utvrđivanje financijske pomoći za poboljšanje uvjeta i kvalitete života pripadnika romske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj](#).

⁹¹ Suivi de la société civile rom (2025), [Croatie : Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PNIR entre le 1er juin 2023 et le 30 mars 2025 \(fiche pays\)](#), page 7.

⁹² Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), pages 13 et 14 ; Suivi de la société civile rom (2025), [Croatie : Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PNIR entre le 1er juin 2023 et le 30 mars 2025 \(fiche pays\)](#), page 3.

⁹³ Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025, le budget alloué aux plans d'action du PNIR s'élevait à 5 092 722,61 EUR en 2022, 5 116 399,66 EUR en 2023 et 7 733 952,01 EUR en 2024. Le budget des Programmes opérationnels en faveur des Roms était le suivant : 6 149 585,56 EUR en 2022, 7 736 930,51 EUR en 2023 et 7 725 165,87 EUR en 2024.

⁹⁴ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 30

ce contexte, le Comité consultatif salue l'adoption, en décembre 2024, du Plan d'action pour l'inclusion des Roms 2025-2027 par la Ville de Zagreb, l'une des très rares initiatives menées au niveau local⁹⁵.

56. Dans ce contexte, malgré les progrès accomplis sur la voie de l'inclusion des Roms dans divers domaines, notamment la culture et la reconnaissance de l'histoire des Roms, le Comité consultatif souligne le rôle de tout premier plan des municipalités en tant qu'acteurs clés dans les efforts d'inclusion et dans le recensement des besoins spécifiques et divers des communautés roms et des personnes leur appartenant. À cet égard, il considère que des mesures supplémentaires devraient être prises pour ouvrir des voies de coopération efficaces entre l'administration centrale et les autorités régionales et locales, afin d'éviter les chevauchements de rôles et de responsabilités, de créer des synergies entre ces acteurs et de renforcer l'efficacité globale de la mise en œuvre du PNIR à tous les niveaux. Accroître la participation des Roms, dans toute leur diversité, au processus décisionnel par le biais d'approches communautaires permettrait également de favoriser l'adhésion de ces communautés et d'obtenir des résultats plus durables en termes d'inclusion. En outre, une plus grande transparence concernant les enveloppes budgétaires effectivement allouées et leur durabilité à long terme est essentielle, en particulier en ce qui concerne les sources et mécanismes de financement complémentaires, tels que les Programmes opérationnels qui soutiennent l'inclusion des Roms. Par ailleurs, les mesures doivent être mieux adaptées aux besoins divers de la population rom, et tenir compte de facteurs tels que l'âge et le genre⁹⁶.

Recommandation

57. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts afin de veiller à la mise en œuvre effective et au suivi du Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027 à tous les niveaux et à renforcer la coordination de sa mise en œuvre au moyen d'une coopération étroite et d'une coordination accrue entre toutes les parties prenantes, y compris les différents représentants des Roms, en particulier au niveau local. Il convient en particulier de veiller à ce que les femmes et les jeunes roms puissent participer effectivement à l'élaboration des politiques concernées. Des mesures devraient être prises afin d'assurer une plus grande transparence concernant les enveloppes budgétaires réellement allouées et leur durabilité à long terme dans les divers mécanismes en faveur de l'inclusion des Roms.

Égalité d'accès aux droits (article 4)

58. Les objectifs stratégiques relatifs à l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales sont définis dans de nombreux instruments, notamment le Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027 et dans ses plans d'action annuels ainsi que dans les Programmes opérationnels et le PNIR. Malgré ce cadre complet, l'égalité d'accès aux droits garantis par la Convention-cadre des personnes appartenant aux minorités nationales n'est pas suffisamment assurée dans la pratique. Cette préoccupation concerne notamment l'égalité d'utilisation officielle des langues et alphabets minoritaires (articles 10 et 11), l'égalité d'accès à l'éducation (article 12), l'éducation dans les langues et alphabets minoritaires (article 14), l'accès effectif à un logement convenable (article 15) et l'égalité de participation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes représentatifs ainsi que dans l'administration publique (article 15). Ces lacunes sont particulièrement flagrantes en ce qui concerne les deux minorités les plus importantes numériquement (les Serbes et les Roms)⁹⁷, les représentants des minorités nationales signalant à la quasi-unanimité, lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, l'absence de représentation égale dans les instances représentatives et dans l'administration publique.

59. Selon l'enquête de la médiatrice sur les comportements et la perception des inégalités et de la discrimination⁹⁸, les Roms restent le groupe le plus exposé à la discrimination et à l'exclusion sociale, et font face à des obstacles persistants entravant l'accès à leurs droits dans les différents domaines de la vie. Le Comité consultatif observe que le PNIR 2021-2027 considère le racisme visant les Roms comme un obstacle à leur inclusion⁹⁹. Néanmoins, la rhétorique publique qui les dépeint essentiellement comme un fardeau pour le pays demeure largement répandue. Une discrimination importante est observée dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, et la ségrégation spatiale

⁹⁵ [Akcijski plan Grada Zagreba za 2025. - 2027. godinu za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027.](#)

⁹⁶ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 14

⁹⁷ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), pages 153 et 154 ; Médiatrice (2022), [Enquête 2022 sur les comportements et la sensibilisation à la discrimination ainsi que sur ses formes manifestes](#) (en croate), page 30.

⁹⁸ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2022](#), pages 262 et 263

⁹⁹ La définition de travail juridiquement non contraignante « antitsiganisme/discrimination anti-Roms » (en anglais) adoptée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA) a été prise en compte pour rédiger le PNIR 2021-2027, [Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027](#), page 16.

demeure un sujet de préoccupation majeure (voir les articles 12 et 15). Les cas de refus d'accès aux services persistent¹⁰⁰, 84 % des Roms vivant encore dans des logements surpeuplés¹⁰¹ et ne répondant pas à des normes minimales d'habitabilité, sans accès aux services tels que l'eau et l'assainissement¹⁰².

60. Les personnes appartenant à la minorité nationale serbe ont indiqué que¹⁰³ les manifestations d'intolérance et d'hostilité persistantes ou sporadiques dirigées contre elles et leurs institutions, en particulier dans les discours politiques et les débats publics au sens large, continuent d'entraver leur égalité d'accès aux droits (article 6)¹⁰⁴.

61. Comme l'indique également l'étude¹⁰⁵, le Comité consultatif note que la perception de la discrimination chez les personnes appartenant à la minorité nationale serbe varie d'une région à l'autre. Dans les zones où les Serbes représentent une minorité importante, comme à Vukovar, les signalements de discrimination sont plus fréquents que dans des régions comme l'Istrie, où aucun problème de cet ordre n'a été signalé lors de la visite du Comité consultatif. Malgré ces écarts entre les régions, le Conseil national serbe a fait état de problèmes persistants, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de la Loi de 2021 sur les victimes civiles de la guerre patriotique (1991-1995), citant plusieurs plaintes liées à l'opacité et à la partialité des procédures, qui touche de manière disproportionnée des femmes auparavant mariées avec des soldats serbes¹⁰⁶. Le Conseil national serbe s'est également déclaré préoccupé par la lenteur de la procédure d'accès aux droits que confère cette loi, plus de 18 affaires étant en cours depuis plus de 2 ans¹⁰⁷.

62. Des progrès ont toutefois été réalisés en ce qui concerne l'aide juridictionnelle gratuite octroyée aux personnes appartenant à la minorité nationale serbe dans les régions touchées par la guerre des comtés de Šibenik-Knin et Zadar, notamment à Benkovac, Gračac et Obrovac. Cette aide a principalement contribué à résoudre des problèmes liés à la reconstruction des logements, aux droits de propriété et au statut des rapatriés¹⁰⁸. Le Comité consultatif note cependant que la mise en œuvre du programme d'octroi de logements aux anciens détenteurs de droits de location (majoritairement des personnes appartenant à la minorité nationale serbe) continue de se heurter à des obstacles majeurs empêchant les bénéficiaires d'exercer leurs droits. La principale difficulté est la grave pénurie de logements convenables, qui est exacerbée par la hausse des prix de l'immobilier limitant les capacités d'acquisition de l'État. Bien que l'Agence pour les transactions et la médiation de biens immobiliers ait été chargée de trouver 149 logements en 2024, seules 10 offres acceptables avaient été enregistrées au début de 2025. En conséquence, de nombreux bénéficiaires autorisés sont toujours privés de logement¹⁰⁹. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite du fait que le Programme opérationnel 2024-2028 destiné à la minorité nationale serbe prévoit des mesures pour achever le programme d'octroi de logements aux anciens détenteurs de droits de location, ainsi que pour soutenir la reconstruction, la réparation et l'ameublement de maisons et logements familiaux¹¹⁰, dans le but de garantir l'accès à un logement convenable.

63. Le Comité consultatif constate que la Loi de 2025 sur les cimetières introduit de nouvelles dispositions exigeant que soient supprimées des pierres tombales les inscriptions relatives à la guerre de 1991-1995 qui peuvent être jugées offensantes par la population¹¹¹, la Loi précédente sur les

¹⁰⁰ Les cas signalés ont été relevés, en particulier dans des établissements hospitaliers, notamment dans les comtés de Međimurska, Primorsko-goranska et Osječko-baranjska ainsi que dans la ville de Zagreb. Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 22

¹⁰¹ Contre 36 % de la population générale. Voir FRA UE (2022), [Les Roms dans 10 pays d'Europe – Principaux résultats](#), page 54.

¹⁰² Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 27

¹⁰³ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 12.

¹⁰⁴ Balkan Transitional Justice (24 décembre 2024), [Croatia in 2024: Rightward Shift Worries Serb Minority](#).

¹⁰⁵ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 11.

¹⁰⁶ Sur les 60 demandes examinées par le Conseil national serbe au début de l'année 2025, seules 15 ont été approuvées, tandis que 45 ont été rejetées ; seuls neuf requérants ont introduit un recours devant les tribunaux administratifs. [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 13 et 14.

¹⁰⁷ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 13 et 14.

¹⁰⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#), page 32 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Croatie [CCPR/C/HRV/CO/4](#), 11 septembre 2024, paragraphe 33.

¹⁰⁹ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 15 et 16.

¹¹⁰ Selon les informations communiquées par les autorités, 104 logements familiaux au total ont été reconstruits entre 2022 et juin 2025, dont 48 en 2022, 32 en 2023, 20 en 2024 et 4 à la mi-2025.

¹¹¹ République de Croatie, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Construction et des Biens de l'État (3 avril 2025), [En vertu de la nouvelle loi, les monuments glorifiant l'agression serbe seront supprimés](#) ; Euronews (1er mai 2025), [La nouvelle « loi sur les cimetières » croate ravive les sentiments de la minorité serbe](#).

cimetières s'appliquant exclusivement aux situations juridiques postérieures au 21 février 1998, date de son entrée en vigueur. Selon les autorités, la loi de 2025 vise exclusivement les inscriptions funéraires qui constituent un déni de souveraineté de l'État croate ou glorifient l'idéologie nationale d'une « Grande Serbie ». L'adoption de cette législation a suscité un débat public en raison de son manque de clarté juridique et de la large portée de ses dispositions, ouvrant la voie à des interprétations divergentes, voire contradictoires, ainsi que l'a également relevé la médiatrice¹¹². Cette question a suscité des inquiétudes particulières chez les personnes appartenant à la minorité serbe, notamment à la lumière d'incidents, tels que la suppression en 2023, de l'inscription figurant sur une pierre tombale dans la commune de Vrsi¹¹³ au motif qu'elle était écrite en cyrillique (voir l'article 11). Certaines personnes ont exprimé la crainte que la nouvelle loi soit utilisée pour justifier des actions analogues.

64. Le Comité consultatif rappelle que la promotion de l'égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie est essentielle à la protection des droits des minorités. En conséquence, les autorités publiques devraient être sensibilisées à la promotion de l'égalité dans les écoles, sur le lieu de travail et parmi l'ensemble des parties prenantes susceptibles de soutenir le processus. Ces mesures pourraient rendre le cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination plus accessible pour les personnes appartenant à ces minorités nationales, y compris celles en situation de vulnérabilité qui hésitent à contacter ces organismes¹¹⁴ ou manquent d'informations sur les voies de recours disponibles dans les cas présumés de discrimination.

65. Le Comité consultatif note également que l'accès effectif aux droits doit reposer sur le principe de l'égalité et rappelle que l'article 4.2 de la Convention-cadre prévoit des mesures spéciales permettant de surmonter les inégalités structurelles existant entre les minorités et la majorité dans tous les domaines¹¹⁵. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que la sensibilisation aux droits des minorités, en tant que droit humain fondamental, demeure limitée dans certaines régions où le discours public reste influencé par des récits offensifs présentant certaines communautés comme des « agresseurs ». Il en résulte le sentiment que ces minorités sont juste tolérées et non pleinement acceptées comme membres à part entière de la société (voir l'article 6). Le Comité consultatif demeure également préoccupé par les disparités qui en résultent dans l'exercice des droits des minorités en Croatie et rappelle que l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant à toutes les minorités nationales, quel que soit leur lieu de résidence, nécessite une coordination centrale cohérente, des orientations politiques claires et un engagement politique durable à tous les niveaux. Cette responsabilité incombe à l'État dans son ensemble et ne peut être déléguée exclusivement aux autorités locales ou régionales, en particulier dans les régions les plus touchées par la guerre de 1991-1995. C'est pourquoi d'autres mesures doivent être prises afin de renforcer l'efficacité du cadre politique existant, notamment dans le cadre des Programmes opérationnels spécifiques. Il s'impose que les autorités croates mettent en œuvre des mesures garantissant l'égalité d'accès aux droits de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales et l'obtention de résultats concrets, étayés par des indicateurs appropriés permettant d'évaluer les progrès et l'impact.

Recommandation

66. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre des mesures efficaces, ciblées et fondées sur des données probantes pour remédier aux inégalités dans l'accès aux droits que subissent les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les minorités serbe et rom. Ces mesures devraient s'inscrire dans le long terme et être prises en concertation avec les différents représentants des minorités, y compris les femmes et les jeunes, et les résultats auxquels elles donnent lieu devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation des autorités à tous les niveaux.

Préservation et promotion des langues et des cultures minoritaires (article 5)

67. Comme l'ont souligné les précédents avis du Comité consultatif¹¹⁶, trois institutions centrales, à savoir le ministère de la Culture et des Médias, le Bureau pour les droits de l'homme et les droits des minorités nationales (OHRRNM) et le Conseil pour les minorités nationales, continuent de promouvoir l'autonomie culturelle des minorités nationales en accordant des aides financières par l'intermédiaire de différents canaux aux programmes et aux projets des associations et institutions des minorités

¹¹² Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2023](#), page 138.

¹¹³ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2023](#), pages 137 et 138 ; [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 45 et 46.

¹¹⁴ L'enquête menée en 2022 par la médiatrice a ainsi révélé que 60 % des personnes interrogées qui estimaient avoir été victimes de discrimination, soit 28 % de l'ensemble des personnes interrogées, affirmaient n'avoir rien entrepris pour demander la protection de leurs droits. [Enquête 2022 sur les comportements et la sensibilisation à la discrimination ainsi que sur ses formes manifestes 2022](#) (en croate), page 35.

¹¹⁵ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#), (2016), paragraphe 65.

¹¹⁶ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 36 et 38 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 87 et 89.

nationales dans différents domaines, tels que la culture, l'éducation, l'information et la publication. Le sixième rapport étatique présente des informations détaillées sur les différents domaines d'activité qui existent pour préserver et promouvoir les cultures des minorités nationales¹¹⁷. Ils comprennent notamment le fonctionnement des musées, des centres culturels et des bibliothèques, l'organisation d'événements culturels et d'initiatives artistiques relatives aux minorités nationales, ainsi que la construction, l'entretien et la restauration de lieux appartenant aux associations et institutions minoritaires. Le Comité consultatif note que le financement des activités culturelles se concentre principalement sur les dimensions folkloriques, telles que la musique, la danse et la gastronomie traditionnelles des minorités nationales, et favorise rarement le dialogue interculturel entre les minorités et la population majoritaire.

68. Lors de la visite du Comité consultatif, les membres des minorités consultés se sont généralement accordés pour exprimer leur pleine satisfaction des financements accordés à la promotion des cultures minoritaires nationales, conformément à « l'autonomie culturelle » prévue par la Constitution croate et la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales¹¹⁸. Le Comité consultatif salue les efforts soutenus déployés par les autorités pour maintenir le niveau de financement des activités culturelles, notamment par une nette augmentation du budget accordé par l'OHRNM aux associations faîtières des minorités nationales¹¹⁹ ainsi que par les appels publics du Conseil pour les minorités nationales¹²⁰, qui a également bénéficié d'une enveloppe budgétaire en hausse. En 2026, par exemple, cette augmentation a atteint 10 %¹²¹.

69. Grâce à ces aides financières, plusieurs centres culturels et communautaires ont vu le jour au cours du sixième cycle de suivi. Ainsi, en parallèle du Centre éducatif et culturel¹²² rom ouvert à Zagreb en 2022 et de la construction en cours d'un autre centre de ce type en Istrie, le Centre culturel albanais de Zagreb, destiné à faire vivre la langue et la littérature albanaises, a ouvert ses portes en 2024. Par ailleurs, des centres culturels serbes¹²³ ont été créés à Glina, Osijek, Slavonski Brod, Udbina et Zagreb afin de promouvoir l'inclusion sociale des Serbes, de renforcer la visibilité de cette minorité et de soutenir sa culture au sein des communautés locales, comme l'ont également confirmé les interlocuteurs du Comité consultatif. À l'occasion de sa visite de suivi, le Comité consultatif a également pu se rendre à la Maison de l'Ukraine à Vukovar, dont l'ouverture en 2023 a été chaleureusement accueillie par les représentants de la minorité nationale ukrainienne. Par ailleurs, lors d'échanges ayant eu lieu au Centre de recherche historique de Rovinj, il a eu l'occasion de constater par lui-même les efforts louables entrepris pour protéger et promouvoir les identités culturelles et linguistiques des personnes appartenant à la minorité nationale italienne.

70. Malgré un cadre législatif globalement favorable et les initiatives récentes visant à promouvoir l'autonomie culturelle, les représentants de la minorité nationale monténégrine ont signalé des retards dans la création du centre culturel monténégrin. Des interlocuteurs issus de la minorité nationale serbe ont également exprimé leurs regrets concernant la décision prise par le Conseil des minorités nationales en avril 2025 de réduire de 35 % l'aide financière accordée à leur hebdomadaire de longue date « Novosti »¹²⁴. Alors que les représentants du Conseil des minorités nationales affirment que les

¹¹⁷ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 42 à 47 et 52 à 57.

¹¹⁸ Article 15 de la [Constitution de la Croatie](#) et article 7(4) de la [Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales](#).

¹¹⁹ Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025, le budget alloué s'élevait à 33 180 702 EUR en 2022, 47 999 999 EUR en 2023, 53 071 000 EUR en 2024 et 66 000 000 EUR en 2025, soit une hausse de 35 % entre 2023 et 2025.

¹²⁰ En 2023, le Conseil des minorités nationales a attribué 8 030 292 EUR à la mise en œuvre du programme d'autonomie culturelle, soit une hausse de 20,5 % par rapport à 2022. Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2023](#), page 134. Selon les autorités, le montant total des financements octroyés en 2025 s'élevait à 9 710 000 EUR.

¹²¹ Dans le cadre des programmes en faveur de l'autonomie culturelle pour 2026, le budget alloué aux associations et institutions des minorités nationales s'est élevé à 12 486 362 EUR, soit une hausse de 10 % par rapport à 2025, comme annoncé lors de la 112^e session du Conseil pour les minorités nationales, un montant qui demeure toutefois inférieur aux 18 millions d'euros demandés. La part la plus importante a été attribuée aux Serbes (2 584 100 EUR), suivis des Hongrois (un peu plus de 2 millions EUR), des Italiens (1,5 million EUR), des Tchèques (un peu plus de 1 million EUR), des Bosniaques (929 000 EUR), des Albanais (un peu moins de 600 000 EUR) ainsi que des Slovaques et des Ukrainiens (un peu moins de 500 000 EUR chacun), tandis que les autres minorités ont reçu des montants nettement inférieurs. Voir [VIŠE OD DVANAEST MILIJUNA EURA MANJINAMA ZA PROGRAME KULTURNE AUTONOMIJE – nacionalnemanjine.hr](#).

¹²² Phralipen (31 janvier 2022), [Le Centre culturel et éducatif rom ouvre ses portes à l'occasion de la Nuit des musées - Phralipen](#). Avec le soutien de l'OHRNM ainsi que des autres autorités à tous les niveaux, le pays continue de commémorer les événements marquants pour la communauté rom, notamment la Journée internationale des Roms, la Journée mondiale de la langue romani et la Journée internationale de commémoration du génocide des Roms (« Samudaripen ») au cimetière rom d'Uštica sur le site commémoratif de Jasenovac.

¹²³ Des centres culturels serbes sont actuellement ouverts à Zagreb, Pula, Vukovar, Beli Manastir, Pakrac, Bjelovar, Knin et Zadar. La construction de plusieurs autres centres, comme ceux de Rijeka et de Petrinja, a débuté en 2024.

¹²⁴ Selon certaines sources, le Conseil national serbe aurait reçu 701 900 EUR en 2025, contre 768 000 EUR en 2024. Voir Telegram (25 avril 2025) [Povećana sredstva za manjine, manje za SNV i Novosti](#) (Hausse des financements alloués aux minorités, mais baisse pour le Conseil national serbe et Novosti).

enveloppes budgétaires sont strictement réservées aux activités liées à l'autonomie culturelle¹²⁵, le Comité consultatif a appris que les critères appliqués au financement et aux contrats relatifs aux programmes d'autonomie culturelle des minorités nationales n'exigent pas que les médias minoritaires se consacrent exclusivement à la culture et à l'identité de la minorité concernée, mais plutôt qu'ils contribuent au développement global de la République de Croatie¹²⁶. Dans ce contexte, « le Comité consultatif rappelle le rôle crucial que les médias minoritaires et les journalistes appartenant aux minorités peuvent jouer dans l'intégration dans la société. L'article 6.1 de la Convention-cadre insiste également sur le rôle joué par les médias dans la promotion de la compréhension interculturelle et dans la création d'un sentiment de solidarité dans la société. [...] Les représentants des minorités doivent être associés aux efforts entrepris dans les États parties pour inciter les journalistes et les professionnels des médias à respecter les règles de déontologie et assurer plus généralement l'éducation de la population aux médias. Enfin, il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société, qu'elles interviennent en tant que journalistes, présentateurs et/ou personnes interviewées¹²⁷ ».

71. À cet égard, le Conseil national serbe juge particulièrement préoccupant que « Novosti » soit le seul média minoritaire traitant également de questions générales, y compris politiques¹²⁸, à avoir vu son financement réduit¹²⁹ et que cette baisse soit intervenue après des appels publics de certains responsables politiques en faveur de la suspension de son financement. À cette inquiétude s'ajoutent d'autres incidents alarmants, notamment des allégations selon lesquelles les centres culturels serbes serviraient de « centres de renseignement hostiles »¹³⁰ ainsi que l'annulation, en 2024, par le maire de la ville de Sinj d'une exposition photographique consacrée aux coutumes populaires serbes et cofinancée par le Conseil national serbe. Le ministre de la Culture et des Médias a condamné cette dernière décision¹³¹. Le Comité consultatif a constaté que ces faits nourrissent des sentiments d'exclusion et de ressentiment.

72. Le Comité consultatif rappelle que « la création de conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des groupes minoritaires de préserver et de développer leurs cultures et d'affirmer leurs identités respectives est jugée essentielle pour une société intégrée »¹³². Il salue les efforts spécifiques et la disponibilité constante des financements destinés à soutenir les activités des minorités nationales en Croatie. Il souligne toutefois l'importance cruciale de ces activités pour renforcer la sensibilisation au sein de l'ensemble des communautés, ainsi que la nécessité qu'elles favorisent les interactions entre les différentes minorités nationales et la population majoritaire. Il importe également que ces activités intègrent des expressions culturelles des minorités nationales au-delà de leur seule dimension folklorique, car cela enrichit la compréhension interculturelle de l'ensemble de la population et met plus clairement en lumière la contribution des minorités à l'histoire et à la société croates. Le Comité consultatif estime ainsi qu'une meilleure intégration des cultures minoritaires nationales au sein des principales institutions culturelles, de même qu'un usage élargi des langues minoritaires dans ces structures, permettrait d'améliorer la quantité, la pérennité, la viabilité économique et la portée des activités culturelles consacrées aux minorités nationales. Cela permettrait également de promouvoir la compréhension interculturelle en vue d'améliorer la perception des minorités nationales et des personnes leur appartenant dans la société en général et de créer un climat dans lequel les personnes appartenant à des minorités nationales se sentent appréciées et reconnues à part entière comme une composante de la société (voir l'article 6). Enfin, le Comité consultatif souligne avec insistance que l'autonomie culturelle, telle que la définit le cadre juridique croate applicable aux minorités nationales, doit être garantie et appliquée de la même manière à toutes les minorités nationales. Toute décision relative aux financements alloués afin de promouvoir cette autonomie devrait se fonder sur des critères

¹²⁵ Telegram (24 avril 2025), [Savjet za nacionalne manjine: Tjedniku Novosti 200 tisuća eura manje](#) (Conseil des minorités nationales : l'hebdomadaire Novosti voit son financement réduit de 200 000 EUR).

¹²⁶ Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 155 ; Balkan Insight (28 avril 2025), [Des journalistes croates dénoncent la réduction du financement de l'hebdomadaire serbe qu'ils qualifient de « censure »](#) | Balkan Insight

¹²⁷ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 63.

¹²⁸ Selon certaines sources, le Conseil des minorités nationales n'a pas réduit le financement accordé à « La Voce del Popolo » (un journal de la communauté italienne), qui traite également de questions générales. Voir Al Jazeera Balkans (24 avril 2025), [Novosti ostaju bez 35 posto subvencija Savjeta za nacionalne manjine](#) (Novosti reste privé de 35 % des subventions allouées par le Conseil des minorités nationales).

¹²⁹ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 20.

¹³⁰ Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 155.

¹³¹ Večernji list (3 septembre 2024), [Obuljen Koržinek osudila Buljevu zabranu izložbe: 'Zgrožena sam! Ne možemo si dopustiti slanje takve poruke Srbiji'-Večernji.hr](#) (Obuljen Koržinek condamne l'interdiction de l'exposition à Buje : Je suis consternée ! Nous ne pouvons pas nous permettre d'envoyer un tel message à la Serbie).

¹³² [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), paragraphe 25.

clairs et objectifs et être en parfaite harmonie avec l'esprit de tolérance et de dialogue interculturel consacré par la Convention-cadre.

Recommandation

73. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de fournir un appui soutenu aux activités culturelles des personnes appartenant aux minorités nationales et, en étroite concertation avec elles, à renforcer les institutions culturelles. Des efforts devraient être consentis pour sensibiliser la population générale à ces cultures. Il invite également les autorités à promouvoir les cultures des minorités nationales au-delà de leur dimension folklorique et à reconnaître leur contribution plus large à l'histoire et à la société croates. Les enveloppes budgétaires allouées par le Conseil des minorités nationales pour promouvoir l'autonomie culturelle devraient reposer sur des critères clairs et objectifs, appliqués de manière uniforme, tout en garantissant la participation effective des représentants des minorités aux processus décisionnels concernant ces aides financières et en tenant compte de la diversité des besoins et des intérêts des minorités. Des canaux de communication et de coordination efficaces entre les acteurs concernés devraient être également assurés.

Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels (article 6)

74. Les autorités ont présenté les mesures prises pour favoriser le dialogue interculturel et promouvoir le respect mutuel au sein de la société, en se référant au Plan national pour la protection et la promotion des droits de l'homme et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027¹³³, à ses plans d'action ainsi qu'aux Programmes opérationnels pour les minorités nationales (voir l'article 4). Le sixième rapport étatique¹³⁴ met également en avant plusieurs initiatives, notamment les efforts déployés pour promouvoir la culture rom conformément au Plan national pour l'inclusion des Roms (PNIR) (voir l'article 4), l'enseignement dans les langues minoritaires (voir l'article 14) ainsi que le rôle des médias publics dans la mise en valeur des cultures minoritaires (voir l'article 9).

75. À quelques exceptions près, la plupart des représentants des minorités nationales ont reconnu que les relations entre la population majoritaire et les personnes appartenant aux minorités nationales sont, dans l'ensemble, respectueuses. Les efforts déployés par les autorités pour promouvoir l'autonomie culturelle des minorités ainsi que le soutien apporté aux associations et instances des minorités nationales ont été largement salués par les interlocuteurs du Comité consultatif. Néanmoins, si les représentants des minorités nationales reconnaissent ces aspects positifs, ils soulignent également le manque de sensibilisation du grand public à l'égard des minorités nationales et de leur contribution au tissu social et culturel de la Croatie. Dans ce contexte, la campagne nationale dans les médias prévue dans le cadre du Plan d'action pour les droits humains pour 2025 afin de sensibiliser la population à la contribution des minorités nationales à la cohésion sociale est une initiative opportune et bienvenue¹³⁵.

76. L'enquête nationale de 2024 sur les comportements à l'égard des personnes étrangères et des minorités en Croatie révèle que des progrès modestes ont été accomplis dans la promotion d'une perception plus positive des personnes appartenant aux minorités nationales serbe et rom, mais elle met toutefois en lumière la persistance d'une distance sociale et de stéréotypes profondément enracinés, en particulier à l'égard des Roms¹³⁶. Selon les résultats de cette enquête, 23 % des répondants considèrent les Serbes vivant en Croatie comme une menace pour la société croate, tandis que seuls 34 % expriment leur soutien aux personnes migrantes et aux réfugiés¹³⁷. Le souvenir encore très présent de la guerre de 1991-1995 continue d'influencer les perceptions du public et les relations avec les personnes appartenant à la minorité serbe, souvent décrites comme des « agresseurs », notamment dans les régions directement touchées par le conflit, telles que Vukovar, où les divisions demeurent visibles et profondes. En revanche, certaines régions, comme l'Istrie, se distinguent par des relations interethniques favorisant davantage l'inclusion et la cohésion. Cette différence de contexte régional a été également observée par le Comité consultatif lors de ses échanges avec des représentants de la minorité nationale serbe à Rovinj/Rovigno, qui ont décrit un climat globalement très positif.

¹³³ Ce Plan national qui vise à favoriser le dialogue interculturel et le respect mutuel s'articule autour des six objectifs suivants : renforcer l'efficacité institutionnelle en matière de protection des droits humains, sensibiliser davantage le public aux mécanismes de protection des droits humains, garantir la mise en œuvre effective des droits des minorités, améliorer le soutien apporté aux victimes, renforcer les mesures contre les crimes de haine et promouvoir la sensibilisation au racisme, à la xénophobie et à l'intolérance. Voir le [Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027](#).

¹³⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#), page 48.

¹³⁵ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 154.

¹³⁶ Župarić-Ilić, D. and Lalić, S. (2024), [Stavovi prema strancima i manjinama u hrvatskom društvu: prijateljstvo, susret, suživot](#), Centre d'études pour la paix (en croate). 62 % des personnes interrogées estiment que les Roms « abusent du système de protection sociale ».

¹³⁷ Informations communiquées au Comité consultatif par le Centre d'études pour la paix et la Maison des droits humains de Zagreb le 28 mai 2025.

77. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont signalé que le discours de haine envers les minorités nationales et les personnes leur appartenant reste préoccupant dans le pays, notamment dans le discours politique¹³⁸, dans l'espace public et dans les environnements en ligne¹³⁹. Les représentants de la minorité juive ont informé le Comité consultatif d'une progression du discours de haine visant leur communauté. Celui-ci reste majoritairement lié à l'usage public de symboles associés à l'État indépendant de Croatie (*Nezavisna Država Hrvatska* - NDH) allié des nazis et au régime fasciste oustachi durant la Seconde Guerre mondiale ainsi qu'aux expressions de sympathie à leur égard¹⁴⁰, qui demeurent visibles, notamment lors d'événements tels que des concerts¹⁴¹ et des compétitions sportives, mais aussi dans la sphère politique, y compris au parlement¹⁴². Le Comité consultatif note que le gouvernement croate a condamné sans équivoque le régime oustachi et les crimes qu'il a commis pendant la Seconde Guerre mondiale, marquant ainsi une rupture entre l'actuel État croate et ce régime¹⁴³. Il constate toutefois avec préoccupation que ce type d'expression s'observe encore chez les jeunes, dont beaucoup ignorent le rôle de ces symboles dans l'histoire et les connotations offensantes qui y sont associées. En réaction à l'usage récent de ce type de symboles en août 2025, la médiatrice a affirmé « qu'il est aujourd'hui plus difficile qu'auparavant pour les citoyens de savoir précisément quels symboles et saluts sont légaux et ne le sont pas ou lesquels seront sanctionnés ou non, certains messages diffusés publiquement pouvant semer la confusion dans l'esprit de la population »¹⁴⁴. En novembre 2025, à Split, les « Journées de la culture serbe » ont été perturbées par un groupe de jeunes exécutant le salut oustachi¹⁴⁵. Le Premier ministre a fermement condamné cet incident¹⁴⁶, et la police est intervenue rapidement afin d'éviter toute escalade¹⁴⁷. Néanmoins, de tels actes d'hostilité envers des personnes appartenant à des minorités nationales ont été commis par la suite dans d'autres régions du pays, notamment à Zagreb¹⁴⁸. Le Comité consultatif n'a pas été informé de l'ouverture de procédures contre les personnalités politiques ayant pris part à ces événements. Il se félicite toutefois de la décision de l'Assemblée municipale de Zagreb d'interdire l'usage de symboles et d'expressions de sympathie envers le régime fasciste des Oustachis lors des concerts, rassemblements et autres événements publics organisés dans les installations gérées par les autorités municipales¹⁴⁹. Il se félicite également de l'accord conclu entre le gouvernement et les représentants de la communauté serbe visant à garantir une protection policière ainsi que les autres services nécessaires pour prévenir la répétition d'incidents similaires¹⁵⁰.

78. Le Comité consultatif se félicite des initiatives visant à protéger les enfants et les jeunes contre l'hostilité et la violence. En 2023 et 2024, le projet « Sois un supporter, pas un hooligan », qui promeut la tolérance, la diversité et l'esprit sportif, a permis d'organiser plus de 170 événements réunissant près de 70 000 participants dans le pays. Le Comité consultatif salue ces efforts, surtout à la lumière de la

¹³⁸ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Croatie [CCPR/C/HRV/CO/4](#), 11 septembre 2024, paragraphe 19 ; ostBLOG (29 juillet 2024), [Paving the Way to Denial](#).

¹³⁹ Lalić, S and Senta, C. (2023), [Narativi mržnje u internetskim medijima i internetskoj komunikaciji u Hrvatskoj](#) (Récits de haine dans les médias et la communication en ligne en Croatie) (en croate).

¹⁴⁰ Notamment le salut « Za dom spremni » (« Prêts pour la patrie »).

¹⁴¹ AP News (6 July 2025), [Un chanteur croate et ses fans exécutent un salut nazi lors d'un concert géant](#) ; New York Times (24 août 2025), [Le salut fasciste du chanteur Marko Perkovic rappelle une période sanglante de l'histoire croate - The New York Times](#).

¹⁴² [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 24 et 25 ; [Sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphes 31 et 33.

¹⁴³ Index Vijesti (14 avril 2022), [Plenković: NDH je bila fašistička i totalitarna. Nažalost je dio naše povijesti](#) (Plenković : « L'État indépendant de Croatie (NDH) était fasciste et totalitaire. Malheureusement, il fait partie de notre histoire »).

¹⁴⁴ Médiatrice de la République de Croatie (6 août 2025), « [Réaction de la médiatrice aux exemples récents d'utilisation des symboles oustachis](#) ».

¹⁴⁵ Telegram (4 novembre 2025), [Svjedok upada rulje u Splitu: "Nagrnuli su sa svih strana"](#) (Témoignage d'une attaque collective à Split : « Ils arrivaient de toutes parts ») ; Telegram (5 novembre 2025), [Split mora biti prekretnica. Vrijeme je da država šovinističke nasilnike poduči pravom ustavnom domoljublju](#) (Split doit marquer un tournant. Il est temps pour l'État d'enseigner à ces voyous chauvinistes le véritable patriotisme constitutionnel).

¹⁴⁶ Novi List (4 novembre 2025), [Plenković : "Ovo je grubo nasrtanje na srpsku manjinu, osuđujem incident. Mi ne toleriramo ustaštvo"](#) (Plenković : « Il s'agit d'une attaque grave contre la minorité serbe et je condamne cet incident. Nous ne tolérons pas la propagande pro-Oustachis »).

¹⁴⁷ Večernji List (3 novembre 2025), [Plenković najoštrije osudio incident u Splitu: "Očekujemo da se u što kraćem roku procesuiraju odgovorni"](#) (Plenković condamne fermement l'incident survenu à Split : « Nous espérons que les responsables seront poursuivis au plus vite »).

¹⁴⁸ Novine (7 novembre 2025), [Ujutro prosvjed Torcida u Splitu. Maskirani muškarci i u Zagrebu, oglasila se policija](#) (Manifestation des supporters de la Torcida à Split ce matin. Présence d'hommes masqués à Zagreb également, la police riposte). Index Vijesti (9 novembre 2025), [Torcida prosvjedovala, oglasili se Šuta i policija. Spriječen incident u Rijeci](#) (Manifestations de la Torcida, la Šuta et la police interviennent. Un incident évité à Rijeka).

¹⁴⁹ Index Vijesti (11 novembre 2025), [Zagreb zabranio "Za dom spremni" na koncertima i javnim događajima](#) (Zagreb interdit le slogan « Za dom spremni » (Pour la patrie - Prêt) dans les concerts et événements publics).

¹⁵⁰ Jutarnji List (8 novembre 2025), [Božinović: Dobili smo popis, policija će odsad biti na svim tim događajima](#) (Božinović : « Nous avons reçu la liste ; désormais, la police sera présente à tous ces événements »).

montée de la violence entre pairs chez les jeunes¹⁵¹, y compris entre les enfants appartenant à la minorité nationale serbe et ceux qui font partie de la population majoritaire. Il souligne également l'importance de ces initiatives pour renforcer la compréhension mutuelle, réduire les préjugés et favoriser la cohésion sociale.

79. Les personnes appartenant aux minorités serbes et bosniaques ont souligné qu'elles sont continuellement exposées à des manifestations de révisionnisme historique, à la banalisation des crimes de guerre et à la glorification publique des personnes condamnées pour crimes de guerre¹⁵². Dans ce contexte, le Comité consultatif prend note avec satisfaction de la participation de nombreux responsables politiques de haut niveau à la cérémonie de commémoration du 80e anniversaire des victimes du camp de concentration de Jasenovac pendant la Seconde Guerre mondiale, aux côtés des représentants des minorités nationales qui ont souffert dans ce camp, notamment les minorités juive, serbe et rom¹⁵³. En revanche, certaines mesures prises pour entretenir une mémoire du passé plus inclusive, notamment de la guerre 1991-1995¹⁵⁴, semblent marquer le pas au cours du sixième cycle de suivi. À cet égard, les représentants de la minorité serbe ont déploré qu'en 2023 et 2024, dans un contexte de tensions exacerbées, les responsables politiques se soient abstenus, pour la première fois en dix ans, de commémorer les victimes serbes ou croates à Vukovar, avant la Journée du souvenir en mémoire des victimes de la guerre de 1991-1995¹⁵⁵.

80. Le Comité consultatif prend note également des informations communiquées par les autorités concernant l'état actuel des poursuites des crimes de guerre commis entre 1991 et 1995¹⁵⁶. Le Conseil national serbe a fait part de ses préoccupations quant à ce processus, en raison de la lourdeur excessive des exigences pour ce qui est des documents à présenter aux fins de l'obtention du statut de victime, d'allégations de préjugés ethniques dans l'application de la législation concernée et de la durée excessive des procédures¹⁵⁷.

81. De nombreux interlocuteurs du Comité consultatif ont mis en lumière la transformation démographique et culturelle que traverse la Croatie, alimentée par l'émigration, la hausse de l'immigration¹⁵⁸ et la mobilité de la main-d'œuvre en général. Cette évolution s'explique en partie par le déclin démographique, les pénuries de main-d'œuvre et le recours croissant de la Croatie à des travailleurs étrangers¹⁵⁹, généralement originaires de pays asiatiques, notamment dans le secteur du tourisme¹⁶⁰. Le Comité consultatif l'a également constaté lors de sa visite. Plusieurs interlocuteurs l'ont informé du mécontentement croissant qu'inspire à l'opinion publique l'augmentation récente de la main-d'œuvre étrangère, qui a parfois donné lieu à des manifestations et à des attaques¹⁶¹ et qui a été instrumentalisée par certains responsables politiques au moyen de discours hostiles aux personnes migrantes¹⁶². Comme l'a constaté le Comité consultatif lors de sa visite, ce sentiment, également

¹⁵¹ Voir [les contributions conjointes](#) présentées par la Médiatrice de la République de Croatie en coopération avec la Médiatrice pour les enfants, la Médiatrice pour l'égalité de genre et le Médiateur pour les personnes handicapées pour le 4e cycle d'examen de la Croatie réalisé dans le cadre de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, paragraphe 31.

¹⁵² Citons, à titre d'exemple, les propos controversés tenus publiquement sur le génocide de Srebrenica, l'attribution de titres honorifiques officiels à des personnes accusées de crimes de guerre, ainsi que la présence généralisée de fresques murales et de graffitis représentant des criminels de guerre dans l'espace public. Voir [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 24 et 25 ; [Sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphe 32.

¹⁵³ Parlement croate (22 avril 2025), [Des hauts dirigeants de l'État assistent à la commémoration du 80e anniversaire de la libération du camp de Jasenovac — Parlement croate.t](#). Le camp de Jasenovac était un camp d'extermination créé par le régime oustachi du NDH pendant la Seconde Guerre mondiale. La plupart des victimes du camp de Jasenovac étaient des Serbes de souche, des Juifs, des Roms ainsi que certains dissidents politiques du NDH.

¹⁵⁴ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 105 ; Balkan Transnational Justice (13 avril 2021), [L'intolérance et le discours de haine envers les Serbes de Croatie perdurent : Rapport | Balkan Insight](#).

¹⁵⁵ Conseil national serbe (2025), [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), pages 29 et 30. Cette journée (18 novembre) est célébrée comme la « Journée du souvenir des victimes de la guerre patriotique et Journée du souvenir en mémoire des victimes de Vukovar et de Škabrnja ».

¹⁵⁶ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 48 et 50.

¹⁵⁷ Voir également le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Croatie [CCPR/C/HRV/CO/4](#), 11 septembre 2024, paragraphes 11 et 12.

¹⁵⁸ Voir les données statistiques [European Migration Network \(EMN\)'s July 2024 factsheet for Croatia](#).

¹⁵⁹ Budimir, Ana et al., Groupe de la Banque mondiale (2025), [L'immigration : un levier de prospérité en Croatie](#). La Croatie attire de la main-d'œuvre étrangère en provenance non seulement des États des Balkans occidentaux, mais aussi du Népal, des Philippines et de l'Inde. En 2024, le pays a délivré plus de 206 000 [permis de travail](#).

¹⁶⁰ N1 (7 mars 2025), [Istrsko mestece je na nogah: hotelska veriga želi v kamp naseliti tuje delavce](#) (La petite ville d'Istrie est en effervescence : une chaîne hôtelière souhaite installer des travailleurs étrangers dans le camping).

¹⁶¹ Jutarnji list (15 septembre 2025), [Novi napad na stranog radnika u Zagrebu: Trojica ga presrela i ukrali mu novac, završio je u bolnici](#) (Nouvelle agression d'un travailleur étranger à Zagreb : trois hommes l'immobilisent et lui volent son argent, il finit à l'hôpital) ; Index Vijesti (9 novembre 2025), [Prosvjed zbog stranih radnika u Splitu: "Uvode žig zvijeri u desnu ruku ili na čelo"](#) (Manifestations contre des travailleurs étrangers à Split : « Ils veulent imposer la marque de la bête sur la main droite ou sur le front »).

¹⁶² Petsinis, V. (2025), [Les nouveaux conservateurs nationaux de la Croatie : le « Mouvement patriotique »](#). European Politics and Society, pages 1 à 14.

partagé, dans une certaine mesure, par certaines personnes appartenant à des minorités nationales est le reflet des difficultés plus générales que posent la coexistence et l'intégration au sein de la société croate¹⁶³.

82. Le Comité consultatif note que l'article 6 de la Convention-cadre demande aux Parties de prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels ainsi que la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, de sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales soient reconnues comme faisant partie intégrante de la société dans toute sa diversité. Il réaffirme également qu'il est important de garantir « que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun »¹⁶⁴. En outre, le Comité consultatif attire l'attention sur le préambule de la Convention-cadre, qui énonce que « la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société ». Ce principe devrait être intégré et promu dans la législation ainsi que dans les politiques publiques, afin de garantir que « toutes les langues et cultures des minorités nationales soient présentes de manière audible et visible dans la sphère publique »¹⁶⁵. Une telle présence contribue à sensibiliser à la diversité de la société et à renforcer le sentiment d'appartenance de chacun.

83. Comme il l'a souligné dans son Cinquième Avis¹⁶⁶, le Comité consultatif demeure préoccupé par l'absence de résultats concrets en matière de promotion de la diversité et de l'inclusion, pourtant essentielles pour contrer les expressions du nationalisme, du révisionnisme historique et des discours hostiles à la diversité et aux minorités. S'il y a lieu de se féliciter des garanties juridiques et politiques accordées aux minorités nationales, le Comité consultatif déplore que le nombre de mesures visant à promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel reste limité. À cet égard, il souligne qu'il est de la plus haute importance de mieux sensibiliser la population majoritaire aux minorités nationales et aux personnes leur appartenant ainsi qu'à la diversité de la population dans son ensemble. Cela nécessite des efforts soutenus dans les domaines du sport, de la culture, des médias et de l'éducation. Ce dernier, en particulier, exerce une influence déterminante : il peut favoriser l'inclusion sociale des personnes appartenant à des minorités ou, au contraire, renforcer les stéréotypes négatifs (voir l'article 12). Pour soutenir ce processus, il est indispensable qu'un discours public inclusif soit tenu, en particulier dans la sphère politique. Les responsables politiques devraient s'efforcer à cet effet de promouvoir la cohésion, la tolérance et la coexistence fondées sur la compréhension et le respect mutuels.

84. Le Comité consultatif est également préoccupé face aux signes inquiétants de rhétorique d'exclusion à l'égard des Serbes et des Roms, qui ont persisté au cours du sixième cycle de suivi dans le discours public et émanant de personnalités politiques¹⁶⁷. La tenue de propos injurieux et discriminatoires par des responsables politiques finit par affaiblir l'État et ses institutions. Tout discours de haine tenu par des responsables politiques ou d'autres personnalités publiques doit être immédiatement et fermement condamné par les plus hautes autorités du pays afin de signifier clairement à la population qu'un tel discours est inacceptable. Le Comité consultatif souligne que les principaux partis politiques doivent s'abstenir de toute rhétorique hostile et s'employer à la combattre activement. L'absence de réaction ou l'adhésion à des discours d'exclusion contribue à normaliser l'intolérance et nuit profondément à l'intégration dans la société ou la remet en question.

¹⁶³ Dans son sixième rapport sur la Croatie, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) soulignait également ces défis et recommandait aux autorités d'élaborer un plan d'action national pour l'intégration et l'inclusion compte tenu de l'augmentation rapide du nombre de personnes migrantes arrivant en Croatie. [Sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphes 52 et 56.

¹⁶⁴ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 54.

¹⁶⁵ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#) (2016) paragraphe 61.

¹⁶⁶ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 106.

¹⁶⁷ Voir également Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Observations finales concernant le rapport de la Croatie valant neuvième à quatorzième rapport périodiques, [CERD/C/HRV/CO/9-14](#), 2 octobre 2023, paragraphes 13 et 14 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Croatie [CCPR/C/HRV/CO/4](#), 11 septembre 2024, paragraphe 19 ; [Sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paras. 29 et 30.

Recommandations

85. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel, le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant en Croatie, notamment les Roms et les Serbes. Cela suppose de diffuser des informations inclusives auprès du grand public sur l'importance du dialogue interculturel et sur les contributions uniques des minorités nationales et des personnes leur appartenant en tant que parties intégrantes de la société croate.

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de condamner rapidement et sans équivoque tous les incidents liés au discours de haine, en particulier par des responsables politiques, et à promouvoir le dialogue interculturel et un esprit de tolérance et de respect mutuel auprès du grand public. Une approche globale et inclusive des événements passés est nécessaire afin de promouvoir le dialogue interethnique et doit s'accompagner de la condamnation publique et sans réserve des crimes de guerre et de ceux qui les ont commis, quelle que soit leur appartenance ethnique ou celle de leurs victimes.

Protection contre l'hostilité et la violence (article 6)

87. La législation pénale relative aux discours de haine et aux crimes de haine n'a pratiquement pas évolué¹⁶⁸. Selon les données sur le crime de haine communiquées par la Croatie à l'OSCE/BIDDH¹⁶⁹ (recueillies et publiées par le Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (OHRNM), la police a enregistré 73 affaires de crimes de haine en 2024, 85 en 2023, 80 en 2022 et 101 en 2021. Ces infractions concernaient principalement des menaces, des agressions physiques et des dommages aux biens. La principale disposition régissant les crimes de haine reste l'article 87(21) du Code pénal qui régit les circonstances aggravantes¹⁷⁰. Pour l'année 2024, selon les données disponibles, 53 infractions sur 72 étaient motivées par le racisme et la xénophobie. Les données pour 2023 montrent que, sur 61 infractions motivées par l'origine nationale ou ethnique, 27 concernaient des expressions de haine touchant les Serbes, 12 les Croates, 7 les Ukrainiens, 6 Bosniaques, 4 les Roms, 3 les Albanais et une seule les Slovènes et les Turcs¹⁷¹.

88. En outre, bien que l'article 325(1) du Code pénal (incitation à la violence et à la haine contre un groupe de personnes ou un membre de ce groupe) semble être le principal dispositif juridique en matière de lutte contre le discours de haine dans l'espace public, ce dernier est, dans la pratique, fréquemment requalifié en délit et sanctionné comme tel. À cet égard, le Comité consultatif note que les modifications législatives adoptées en 2023 ont porté à 4 000 EUR le montant maximal de l'amende applicable en cas « d'atteinte à la paix publique » au moyen de symboles ou de saluts incitant à la haine¹⁷². Le discours de haine en ligne est passible des sanctions prévues à l'article 14(2) de la Loi sur les médias électroniques. Selon les informations communiquées par les autorités, ces sanctions sont toutefois rarement appliquées : 4 cas seulement ont été enregistrés en 2024, aucun en 2023, un seul en 2022 et aucun en 2021¹⁷³.

89. En 2021, un Protocole révisé sur la procédure à suivre en cas de crime de haine a été adopté. Il a introduit de nouvelles règles concernant la collecte d'informations sur les discours de haine, les crimes de haine et les délits motivés par la haine¹⁷⁴, ce que le Comité consultatif salue. Le Protocole révisé

¹⁶⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 25 à 27 et 29 ; [cinquième Avis sur la Croatie](#), paragraphes 109 et 110.

¹⁶⁹ OSCE-ODIHR, Signalement des crimes de haine [Croatie](#).

¹⁷⁰ Des circonstances aggravantes s'appliquent lorsqu'une infraction pénale est motivée par la « race », la couleur de peau, la religion, l'origine nationale ou ethnique, la langue, le handicap, le genre, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une autre personne. Cette disposition générale est complétée par des renforcements de peine explicites pour un certain nombre d'infractions spécifiques motivées par la haine. Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphe 45. Selon les informations communiquées par les autorités, les modifications législatives adoptées en 2024, bien que ne modifiant pas la disposition principale régissant le crime de haine, ont renforcé les sanctions applicables aux infractions motivées par des préjugés fondés sur certaines caractéristiques (Journal officiel n° 36/24). Ces modifications sont entrées en vigueur le 2 avril 2024. En conséquence, l'infraction pénale de dommage corporel grave ayant entraîné la mort a été révisée par l'introduction d'une forme qualifiée (article 120(2) du Code pénal), prévoyant une peine plus sévère lorsque le décès résulte d'une infraction commise dans des circonstances aggravantes, notamment lorsque des préjudices corporels graves sont motivés par la haine. Par ailleurs, l'infraction de participation à une rixe a été complétée par les nouveaux articles 122(2) et (4) du Code pénal, qui prévoient des sanctions plus lourdes en cas de participation à une rixe ou à une attaque, ou en cas d'organisation ou de direction d'un groupe d'au moins trois personnes impliquées dans de tels actes de violence, lorsque ce comportement est motivé par la haine. L'article 87(21) du Code pénal, qui qualifie de circonstance aggravante le fait qu'une infraction pénale soit commise en raison de la race, de la couleur de peau, de la religion, de l'origine nationale ou ethnique, de la langue, du handicap, du genre, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre d'une autre personne, s'accompagne également de renforcements explicites des sanctions applicables à plusieurs infractions spécifiques lorsqu'elles sont motivées par la haine. De même, le nouvel article 323a(2) alourdit les sanctions lorsqu'une rixe, y compris lorsqu'elle est motivée par la haine, cause des dommages corporels graves ou le décès d'une personne.

¹⁷¹ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 175.

¹⁷² Loi portant modification de la loi sur les atteintes à la paix et à l'ordre publics, [Narodne novine, no. 47/2023](#).

¹⁷³ Voir également le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), pages 212 et 213.

¹⁷⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 23 et 24 ; voir également [Narodne novine, no. 43/2021](#).

fournit également aux forces de l'ordre des lignes directrices pour la détection de ces infractions. Un Groupe de travail chargé du suivi des crimes de haine, composé de représentants des organismes publics, des milieux universitaires et de la société civile, a également été mis en place afin de superviser la mise en œuvre, d'analyser les données et de formuler des recommandations.

90. Selon les données recueillies et analysées par le Conseil national serbe (SNV), le nombre de personnes agressées physiquement parce qu'elles étaient perçues comme appartenant à la minorité nationale serbe a nettement diminué en 2023 et 2024 (respectivement huit et onze cas enregistrés) par rapport à 2021 (26) et 2020 (21)¹⁷⁵. De nombreux cas d'attaques physiques contre des Serbes se sont produits à l'occasion de matchs de football ou d'autres événements sportifs ou culturels, ainsi que dans le cadre de commémorations des victimes croates de la guerre de 1991-1995¹⁷⁶. En outre, les actes de vandalisme motivés par l'appartenance ethnique visant la minorité nationale serbe ont augmenté, avec 28 cas enregistrés en 2021, 28 en 2023 et 39 en 2024¹⁷⁷. Certains d'entre eux concernent la dégradation de sites religieux, de cimetières, de monuments et de matériels de campagne, souvent dégradés par des messages anti-serbes, ainsi que la destruction systématique de pierres tombales dans plusieurs cimetières orthodoxes, décrite par le Conseil national serbe comme des tentatives d'éradication des signes visibles de la culture et de la population serbe¹⁷⁸.

91. Plusieurs études et enquêtes indiquent que les Roms continuent d'être la cible de harcèlement et de violence motivés par la haine. Les résultats de l'enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)¹⁷⁹ montrent une diminution des cas de harcèlement motivé par la haine par rapport à l'enquête précédente (16 % des personnes interrogées en 2021 contre 31 % dans l'enquête de 2016), mais la persistance de la tendance à sous-déclarer ces incidents reste préoccupante. Dans l'ensemble, en 2021, la plupart des Roms victimes d'actes de violence inspirés par la haine (81 %) n'ont pas signalé aux autorités l'incident le plus récent auquel ils ont été confrontés¹⁸⁰, seuls 5 % d'entre eux des victimes de discrimination ayant déclaré le dernier incident vécu¹⁸¹. Dans ce contexte, des initiatives telles que celle mise en œuvre par les services de police de Međimurje afin d'assurer la sécurité et de promouvoir l'inclusion sociale des Roms, peuvent contribuer à améliorer la confiance dans les services répressifs et, de ce fait, se traduire par un plus grand nombre de signalements des cas de violence par les Roms¹⁸².

92. Les représentants des Roms et d'autres interlocuteurs ont fait état¹⁸³ de pratiques policières discriminatoires, notamment de profilage ethnique visant les Roms, et ont souligné le faible niveau de confiance que cette communauté accorde par ailleurs aux forces de l'ordre. L'enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) publiée en 2021¹⁸⁴ a montré que 33 % des Roms avaient été soumis à un contrôle policier, un taux bien supérieur à celui observé au sein de la population générale (19 %). Dans son dernier rapport, l'ECRI met en évidence plusieurs défaillances dans l'approche de ce phénomène, notamment l'absence de cadre législatif. Dans ce contexte, le Comité consultatif se réfère aux derniers constats et recommandations formulés par l'ECRI¹⁸⁵, et rappelle les règles récemment consacrées par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁸⁶ obligeant les États à enquêter de manière efficace sur les allégations de profilage ethnique ou racial dans les contrôles d'identité ou dans toute autre action de routine des forces de l'ordre.

93. Les autorités ont informé le Comité consultatif des nombreuses mesures adoptées à différents niveaux pour mettre en œuvre de manière effective le Protocole révisé en 2021 sur la procédure à suivre en cas de crime de haine. Entre autres initiatives, l'OHRRNM et l'Académie judiciaire ont organisé, en mai 2022 à Vukovar, un séminaire sur les crimes de haine à l'intention des juges, des

¹⁷⁵ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 25 et 26 ; pour un aperçu des cas déclarés, Conseil national serbe, révisionnisme historique, discours de haine et violence à l'égard des Serbes dans 2023 et 2024.

¹⁷⁶ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 26. Voir également le [sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphe 47.

¹⁷⁷ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 26 et 27.

¹⁷⁸ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), pages 27 et 28.

¹⁷⁹ FRA UE (2022), [Les Roms dans dix pays européens – Principaux résultats](#), page 22.

¹⁸⁰ FRA UE (2022), [Les Roms dans dix pays européens – Principaux résultats](#), page 31. Ce pourcentage s'élevait également à 86 % en 2016.

¹⁸¹ FRA UE (2022), [Les Roms dans dix pays européens – Principaux résultats](#), page 30. Ce pourcentage atteignait 22 % en 2016.

¹⁸² Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 30 et 31.

¹⁸³ Informations communiquées au Comité consultatif par le Centre d'études pour la paix et la Maison des droits humains de Zagreb le 28 mai 2025.

¹⁸⁴ FRA UE (2021), [Vos droits comptent : contrôles de police, enquête sur les droits fondamentaux](#), page 8.

¹⁸⁵ Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphes 90 et 92.

¹⁸⁶ [Wa Baile c. Suisse](#), (requêtes n° 43868/18 ; 25883/21), 20 février 2024 ; [Basu c. Allemagne](#), (requête n° 215/19), 18 octobre 2022.

fonctionnaires de police et des représentants de la société civile. En 2023, l'OHRNM a participé à un projet¹⁸⁷ réunissant les principales parties prenantes autour de la prévention et de la lutte contre le discours de haine et l'intolérance. Des ateliers consacrés aux « crimes de haine, aux enquêtes sur les infractions pénales et à la qualité du raisonnement des tribunaux » ont en outre été organisés en 2024 et 2025 pour les juges statuant en matière pénale et délictuelle. Les autorités ont informé le Comité consultatif que, dans le cadre de son programme de formation pour 2026, l'Académie judiciaire prévoit d'organiser de nouveaux ateliers portant sur le crime de haine, l'incitation publique à la violence et à la haine, le harcèlement et la discrimination, les enquêtes sur les infractions pénales, la qualité du raisonnement dans les décisions judiciaires, la promotion du droit à la diversité ainsi que la lutte contre l'intolérance et la haine. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction que la formation au crime de haine est intégrée à tous les niveaux de la formation des fonctionnaires de police et qu'elle constitue un volet obligatoire du programme de formation des fonctionnaires de police¹⁸⁸.

94. Malgré toutes ces avancées, un grand nombre d'interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné la nécessité d'évaluer l'impact global de ces mesures de prévention et de lutte contre les actes d'hostilité et de violence. En outre, leur efficacité n'a pas été évaluée en tenant compte de l'expérience des groupes concernés, en particulier des personnes appartenant aux communautés roms. Le Comité consultatif souligne l'importance d'évaluer à quel point ces mesures se sont répercutées sur l'expérience des personnes appartenant aux minorités nationales, afin d'adapter toute autre action supplémentaire à leurs besoins et intérêts spécifiques. Néanmoins, il considère que d'autres mesures doivent être prises pour embrasser ces phénomènes en pratique dans une perspective globale et élargie, en consultant notamment les personnes appartenant aux minorités nationales.

95. Le Comité consultatif souligne également que les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes susceptibles d'être victimes de menaces ou d'actes d'hostilité ou d'actes d'hostilité ou de violence en raison de leur identité et de leur appartenance ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses. Les États sont tenus de prendre toutes les mesures préventives nécessaires et de veiller à ce que les allégations d'infractions motivées par la haine et de discours de haine fassent l'objet d'enquêtes effectives¹⁸⁹. Comme l'ont confirmé plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif¹⁹⁰, malgré l'existence d'un cadre juridique solide, la motivation discriminatoire n'est pas toujours correctement reconnue comme un incident motivé par la haine, et ces infractions sont souvent qualifiées de délits. Le Comité consultatif considère que des efforts supplémentaires s'imposent afin de renforcer et d'améliorer les formations ciblées et pratiques destinées aux membres des forces de l'ordre, et de leur permettre ainsi de mieux comprendre et identifier la dynamique des crimes de haine.

Recommandation

96. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à procéder à une évaluation des mesures mises en place afin de prévenir et de combattre les actes d'hostilité et de violence. Il convient de poursuivre les efforts visant à renforcer la capacité des services répressifs à détecter et à traiter efficacement les cas de discours de haine et de crime de haine en proposant une formation pratique plus ciblée sur le Protocole sur la procédure à suivre en cas de crime de haine afin qu'il soit pleinement appliqué sur le terrain. Une action concertée est nécessaire pour garantir une coopération plus étroite entre la police et les personnes appartenant à l'ensemble des minorités nationales, en particulier les minorités serbe et rom, et décourager ainsi la sous-déclaration.

Médias et minorités (article 9)

97. Le cadre législatif¹⁹¹ régissant la diffusion des programmes de télévision et de radio publics dans les langues des minorités nationales est demeuré inchangé au cours du sixième cycle de suivi. Le service public national de radio et de télévision (Radio et télévision croates - HRT)¹⁹² continue de diffuser à la télévision deux émissions consacrées aux minorités nationales, *Prizma* (Prisme) et *Manjinski mozaik* (Mosaïques des minorités) ainsi qu'à la radio¹⁹³. Alors que les stations régionales

¹⁸⁷ Le projet était intitulé « Améliorer la riposte au discours de haine au moyen de la recherche juridique, d'actions de plaidoyer et de la formation ».

¹⁸⁸ [Cadre national de lutte contre le discours de haine en Croatie | HCRW](#).

¹⁸⁹ Voir la Recommandation [CM/Rec\(2024\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine et la Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine.

¹⁹⁰ Par exemple, dans certains cas signalés par le Conseil national serbe, en juillet 2024, les auteurs ont été reconnus coupables par un jugement en première instance, lequel mentionne l'appartenance ethnique des victimes comme une circonstance aggravante dans le prononcé de la peine, mais l'attaque n'a pas été qualifiée de crime de haine. Voir le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 170 ; voir également les informations communiquées au Comité consultatif par le Centre d'études pour la paix et la Maison des droits humains de Zagreb le 28 mai 2025.

¹⁹¹ Voir également le [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 149.

¹⁹² Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 64 et 68.

¹⁹³ *Prizma*, émission hebdomadaire de 45 minutes traitant toute l'année des questions des minorités et *Manjinski mozaik*, documentaire hebdomadaire de 15 minutes (sauf en été) consacré à certaines communautés minoritaires et présenté dans leurs langues respectives. À la radio, HRT-HR 1 diffuse *Multikultura*, un magazine en croate consacré aux minorités nationales.

diffusent d'autres contenus, parfois dans des langues minoritaires, ces programmes sont produits conformément à la législation nationale et aux accords conclus entre la HRT et le gouvernement¹⁹⁴, lesquels exigent des contenus destinés aux minorités nationales, en partie dans leurs langues respectives, notamment dans les régions où les minorités sont fortement représentées (italien à Pula/Pola et Rijeka, hongrois et slovaque à Osijek)¹⁹⁵. Les stations régionales de Knin et de Dubrovnik diffusent des programmes dédiés aux minorités serbe et bosniaque. Globalement, le roumain boyash, l'allemand, le ruthène et l'ukrainien ont une très faible présence dans les médias audiovisuels croates¹⁹⁶.

98. Le Comité consultatif observe que, malgré une légère progression globale des contenus destinés aux minorités nationales dans la programmation de la HRT¹⁹⁷, le temps d'antenne des émissions spécialisées *Prizma* et *Manjinski mozaika* diminué ces dernières années, en dépit des obligations légales en vigueur¹⁹⁸. Le Conseil des minorités nationales a également relevé des incohérences entre les engagements souscrits dans le cadre de l'accord conclu avec la HRT et leur mise en œuvre concrète. Il a, par ailleurs, exprimé sa préoccupation face à la participation limitée de la HRT à la promotion d'événements importants pour les minorités nationales, tels que les élections du Conseil, qui pourraient contribuer à mieux faire connaître les questions des minorités dans les médias grand public et toucher un public plus large.

99. L'Agence des médias électroniques (AEM) continue d'accorder des financements issus du Fonds pour la promotion du pluralisme et la diversité des médias électroniques à travers des appels d'offres financés par les recettes de la redevance de la HRT. Une enveloppe de ce fonds est consacrée aux programmes et contenus destinés aux minorités nationales, et le budget alloué à cette activité est resté stable durant le sixième cycle de suivi¹⁹⁹. La minorité nationale serbe, qui est également à la tête de l'hebdomadaire « *Novosti* » (voir l'article 5), a salué l'octroi par l'AEM, en 2022, d'une licence de diffusion à la demande « *Audiovisual Production VIDA* ». VIDA diffuse ses contenus via YouTube, Facebook et vidatv.hr. Sa programmation diversifiée jette des ponts entre les thèmes propres aux minorités nationales et les thèmes d'intérêt général, et favorise ainsi la compréhension et la visibilité des questions minoritaires²⁰⁰.

100. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, de nombreux interlocuteurs issus des minorités nationales, notamment macédonienne, monténégrine et slovaque²⁰¹, ont insisté sur le fait que les personnes appartenant aux minorités nationales demeurent insuffisamment représentées dans les contenus médiatiques disponibles, et le sont souvent de manière stéréotypée. Les récits positifs mettant en valeur la coexistence interculturelle, les réalisations, notamment des Roms ou les apports culturels des minorités nationales sont rarement mis en avant, laissant des récits stigmatisants dominer le discours public. En outre, ces personnes sont largement absentes des fonctions éditoriales, journalistiques et décisionnelles. À cet égard, il est regrettable que le « comité de rédaction sur les minorités » de la HRT, créé en 2023, afin d'intégrer des journalistes spécialistes des questions relatives aux minorités, ne fonctionne pas encore. Le recrutement a été retardé en raison d'une réorganisation interne au sein de la HRT, puis suspendu dans le cadre de la restructuration de ses activités²⁰².

101. Dans ce contexte, tout en saluant la poursuite de la diffusion par la HRT de contenus médiatiques dans les langues des minorités nationales, le Comité consultatif demeure préoccupé par les informations recueillies indiquant que la quantité et la qualité de la production médiatique destinée aux personnes appartenant aux minorités nationales — ainsi que la couverture des questions les concernant et leur visibilité — restent limitées dans les médias publics, malgré les recommandations

¹⁹⁴ Le dernier accord entre le gouvernement de la République de Croatie et la Radio-télévision croate (HRT) a été conclu pour la période du 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2027.

¹⁹⁵ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 68 et 70.

¹⁹⁶ Voir le [septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#) du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX)(2024), paragraphe 81.

¹⁹⁷ Selon les informations complémentaires fournies par les autorités le 23 juillet 2025, la HRT a diffusé, en 2022, 6 389 minutes de programmes destinés aux minorités nationales, soit 1,22 % du temps d'antenne total, en progression de 23 % par rapport à 2021. En 2023, ce chiffre s'est établi à 7 279 minutes, soit 1,38 % de la programmation totale, ce qui représente une hausse de 13 %, qui s'explique principalement par la forte augmentation des contenus produits par la HRT et par une progression de 79 % de la production documentaire de la chaîne HTV. Les autorités n'ont fourni aucun détail concernant la réduction du temps d'antenne de *Prizma* et de *Manjinski mozaik*.

¹⁹⁸ Conformément à l'article 18 de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales et à l'Accord entre la Radiotélévision croate (HRT) et le gouvernement de la République de Croatie pour la période 2023-2027.

¹⁹⁹ 218 412,14 EUR en 2022 ; 250 312,14 en 2023 ; 232 158,78 EUR en 2024 et 213 522,13 en 2025.

²⁰⁰ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 33. Cette programmation, allant de l'information aux documentaires, vise à informer la minorité serbe ainsi que le grand public des évolutions politiques et socio-culturelles.

²⁰¹ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 139 et 143.

²⁰² Voir le Bureau des droits humains et des droits de minorités nationales du Gouvernement de la République de Croatie : [Rapport sur la mise en œuvre des Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales pour la période 2021-2024](#), 2023, page 32.

formulées dans son Cinquième Avis²⁰³. Le Comité consultatif rappelle aux autorités qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société²⁰⁴ » (voir l'article 6). Les intérêts et les préoccupations des minorités devraient aussi être évoqués dans les émissions régulières des médias généralistes au lieu d'être traités à part dans des émissions sporadiques. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne en outre qu'une scène médiatique active et diversifiée, y compris dans les langues minoritaires, peut avoir une influence considérable sur le sentiment d'appartenance et la participation des personnes appartenant aux minorités nationales : « Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues [...] ²⁰⁵ ». Comme le recommande le Comité consultatif dans son cinquième Avis sur la Croatie, les besoins des personnes appartenant à des minorités numériquement moins importantes devraient aussi faire l'objet d'une attention particulière en la matière²⁰⁶.

102. Le Comité consultatif note également l'absence persistante de dialogue entre les représentants des minorités nationales et la direction des médias de service public, alors que les autorités procèdent à des évaluations régulières de la représentation des minorités dans les programmes d'information²⁰⁷. Dans ce contexte, le Comité consultatif estime que des efforts doivent être faits pour produire des contenus médiatiques de qualité, y compris dans les langues minoritaires, qui soient à même d'attirer une large audience, qui soient diffusés à des horaires convenables²⁰⁸, largement accessibles et disponibles à la demande. Il conviendrait d'évaluer la demande de tels contenus en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales. En outre, il est essentiel que les professionnels des médias soient dûment formés afin de mieux les sensibiliser aux besoins et intérêts particuliers des personnes appartenant aux minorités nationales en Croatie. Ces dernières devraient être associées activement à l'élaboration et à la présentation des émissions généralistes et en langues minoritaires traitant de contenus de nature variée, comme l'actualité, la culture ou le divertissement et s'adressant à toutes les générations, notamment les enfants et les jeunes, ce qui est le cas, par exemple, de l'hebdomadaire *Novosti* publié par la minorité nationale serbe (article 5).

Recommandation

103. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à soutenir activement la présence des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les minorités numériquement moins nombreuses, ainsi que de leurs langues et cultures dans les médias généralistes publics, notamment en améliorant en qualité et en quantité l'offre de programmes télévisés adaptés à leurs besoins et à leurs intérêts, ainsi qu'en augmentant le nombre de contenus produits par et pour les minorités. Elles devraient aussi permettre aux journalistes et aux professionnels des médias d'être dûment formés afin de mieux les sensibiliser aux besoins et intérêts particuliers et en évolution des personnes appartenant à toutes les minorités nationales, notamment en associant activement ces dernières à l'élaboration et à la présentation des programmes des médias. Dans ce contexte, il conviendrait de prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que le « comité de rédaction sur les minorités » de la Radiotélévision croate fonctionne pleinement et avec efficacité.

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives et judiciaires (article 10)

104. Le cadre juridique garantissant l'utilisation officielle et à égalité des langues des minorités nationales est demeuré inchangé au cours du sixième cycle de suivi. Dans ce cadre, le droit d'utiliser les langues minoritaires s'exerce sur les territoires où la minorité nationale représente au moins un tiers (33 %) de la population, conformément aux dispositions des traités internationaux ou lorsque la réglementation des collectivités locales le prévoit dans le respect de la législation nationale. Selon les résultats du recensement de 2021, les personnes appartenant à une minorité nationale particulière représentaient plus d'un tiers de la population dans 24 des 556 collectivités locales. Il s'agissait des personnes appartenant à la minorité serbe dans 20 collectivités locales²⁰⁹ et aux minorités tchèque,

²⁰³ Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie, paragraphe 161.

²⁰⁴ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif (2016) paragraphe 63.

²⁰⁵ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif (2012) paragraphe 41.

²⁰⁶ Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie, paragraphe 162.

²⁰⁷ La HRT publie des rapports annuels sur les émissions produites, coproduites et diffusées destinées à informer les personnes appartenant aux minorités nationales en Croatie.

²⁰⁸ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif (2012) paragraphe 41.

²⁰⁹ Biskupija, Borovo, Civljane, Dvor, Erdut, Ervenik, Gračac, Gvozd, Jagodnjak, Kistanje, Krnjak, Markušica, Negoslavci, Plaški, Šodolovci, Trpinja, Udbina, Vojnić, Vrhovine et Donji Lapac.

hongroise, italienne et rom dans une collectivité territoriale chacune²¹⁰, contre 27 collectivités locales dénombrées lors du recensement de 2011²¹¹.

105. D'après le recensement de 2021, la proportion de certaines minorités nationales est passée sous le seuil du tiers de la population totale dans quatre collectivités locales : la minorité serbe à Donji Kukuruzari, Vrbovsko et Vukovar²¹² et la minorité slovaque à Punitovci. Malgré cette situation, Vrbovsko et Punitovci ont choisi de maintenir le bilinguisme, décision saluée par le Comité consultatif. En outre, les modifications apportées aux statuts de la ville de Vukovar en 2021 et de la ville de Donji Kukuruzari en 2023 ont abrogé la décision statutaire sur l'exercice du droit à l'utilisation officielle et à égalité de la langue serbe et de l'alphabet cyrillique. Ces décisions ont suscité de vives préoccupations parmi les représentants de la minorité serbe²¹³. Le Comité consultatif se félicite également de l'annulation de la décision de 2021²¹⁴ abolissant l'usage de la langue tchèque dans la municipalité de Dežanovac — décision vivement critiquée par la minorité nationale tchèque²¹⁵ — et il note avec satisfaction que l'usage officiel et à égalité de la langue tchèque a été rétabli en 2024.

106. La possibilité d'introduire une langue et un alphabet minoritaires dans l'usage officiel et à égalité, y compris lorsque la minorité nationale concernée représente moins d'un tiers de la population, a été très largement appliquée à l'emploi de l'italien dans la région de l'Istrie²¹⁶. Lors des visites effectuées à Novigrad/Cittanova et à Rovinj/Rovigno, le Comité consultatif a pu observer de près la libre introduction du bilinguisme dans les statuts municipaux, ainsi que sa mise en œuvre concrète et concluante ainsi que la manière dont il imprègne la vie quotidienne d'une communauté locale.

107. Bien qu'il soit possible d'employer des langues minoritaires dans les procédures judiciaires, les interlocuteurs ont indiqué que, dans la pratique, les personnes appartenant à des minorités nationales exercent rarement ce droit, ce qui a été également confirmé par les données des autorités²¹⁷. Le Comité consultatif a été également informé que cela tient en grande partie au fait que la plupart des personnes concernées maîtrisent aussi le croate, et l'emploi dans leurs démarches administratives dans un souci pratique.

108. Le Comité consultatif prend note des informations communiquées par les autorités indiquant que, dans plusieurs municipalités, différentes langues minoritaires sont utilisées pour communiquer officiellement avec les autorités locales, conformément aux statuts des collectivités locales²¹⁸ et qu'une compréhension mutuelle de la connaissance et de l'usage possible de ces langues s'est établie. Tout en louant la flexibilité de cette approche, le Comité consultatif souligne que des mesures ciblées et la promotion active des langues moins utilisées pourraient être nécessaires afin de garantir leur emploi au quotidien et leur visibilité dans l'espace public. Dans ce contexte, il regrette que, malgré sa recommandation précédente, le romani soit toujours exclu du champ d'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²¹⁹.

109. Le Comité consultatif rappelle que « les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés pleinement dans la sphère publique. Lorsqu'ils évaluent la demande et les besoins existants, les États devraient également tenir compte de la situation locale spécifique. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à des minorités nationales ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans leur langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10(2) de la Convention-cadre²²⁰ ». Il convient alors de mettre en place des mesures pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas couramment utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique. Le Comité consultatif réaffirme également que les « États devraient

²¹⁰ Personnes appartenant à la minorité tchèque dans la municipalité de Končanica, à la minorité hongroise dans celle de Kneževi Vinogradi, à la minorité italienne dans celle de Grožnjan/Grisignana et à la minorité rom dans celle d'Orehovica. Voir également le [Sixième rapport étatique](#), pages 72 à 75.

²¹¹ La minorité serbe est passée sous le seuil dans trois collectivités territoriales.

²¹² Selon le recensement de 2021, la minorité serbe représente 29,73 % à Vukovar, 31,20 % à Donji Kukuruzari et 32,38 % à Vrbovsko.

²¹³ L'emploi du serbe est limité aux collectivités locales où les Serbes sont majoritaires dans la population, notamment dans les communes qui font partie du Conseil mixte des communes, dont les conseils locaux utilisent le serbe et l'alphabet cyrillique pour la publication de documents et dans leurs réponses écrites aux administrés. COMEX (2024), [Septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#), paragraphe 99.

²¹⁴ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2022](#), page 112.

²¹⁵ Voir également le [sixième rapport étatique](#), pages 84 et 85.

²¹⁶ C'est ce qui ressort également des nombreuses démarches administratives effectuées plus fréquemment dans les villes du Comté d'Istrie (Rovinj/Rovigno, Buje/Buie et Umag/Umago) et dans la municipalité de Negoslavci.

²¹⁷ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 75 et 79.

²¹⁸ Ces collectivités locales sont situées dans les comtés d'Istrie et de Bjelovar-Bilogora. Voir la liste [MIN-LANG \(2025\) IRIA 3](#) Document d'information sur la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate soumis par la Croatie en septembre 2025, page 22.

²¹⁹ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 97. Cette réserve concerne l'article 7.5 de la Charte.

²²⁰ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 56.

mûrement réfléchir lorsqu'ils fixent des seuils pour définir les aires d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales et accueille avec satisfaction les décisions des autorités qui tendent à abaisser ces seuils si le besoin s'en fait sentir ²²¹ ». Le Comité consultatif appelle également les autorités à appliquer des seuils numériques, en particulier dans les grandes villes où il est peu probable qu'une minorité nationale atteigne un seuil numérique exprimé en pourcentage de la population, y compris s'il est plus bas, alors qu'elle peut être numériquement importante et représenter un certain nombre de personnes en valeur absolue. Lorsque des seuils existent, leur application nécessite une certaine souplesse et de faire preuve de prudence, notamment compte tenu des évolutions démographiques qui font passer certaines langues (légèrement) au-dessous du seuil requis²²².

110. Rappelant la recommandation du Comité des Ministres de 2024²²³ et les conclusions récentes du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX)²²⁴, ainsi que ses recommandations précédentes²²⁵, le Comité consultatif considère que le seuil légal d'un tiers de la population (33 %) appliqué pour l'usage officiel et à égalité des langues minoritaires reste particulièrement élevé. Rappelant sa jurisprudence bien établie, le Comité consultatif déclare que, si l'exigence selon laquelle une minorité nationale devrait représenter une majorité dans une région donnée pour bénéficier des garanties prévues à l'article 10(2) est incompatible avec la Convention-cadre, des seuils de 20 % ont été systématiquement jugés compatibles avec cette disposition et des quotas de 10 % de la population concernée ont été particulièrement bien accueillis. Par ailleurs, même lorsque le seuil de 33 % est atteint en Croatie, il n'existe aucun moyen juridique de garantir sa mise en œuvre, comme l'illustre la municipalité d'Orehovica. Bien que les Roms y dépassent le seuil d'un tiers de la population selon le recensement de 2021, l'usage officiel et à égalité du roumain boyash n'a pas été mis en place²²⁶. De nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales ont indiqué que l'administration centrale n'encourage pas suffisamment les collectivités locales à adopter librement l'usage officiel et à égalité des langues minoritaires. En conséquence, dans de nombreuses régions où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent moins de 33 % de la population, mais comptent un grand nombre de locuteurs, ces langues ne bénéficient toujours pas d'un statut permettant leur usage officiel et à égalité. Le Comité consultatif rappelle également que les questions liées à l'utilisation des alphabets cyrilliques ne concernent pas uniquement la minorité nationale serbe, mais ont également des répercussions sur des minorités nationales numériquement moins importantes, comme les Bulgares, les Macédoniens, les Ruthènes et les Ukrainiens.

Recommandations

111. Le Comité consultatif réaffirme sa recommandation formulée dans les avis précédents et exhorte les autorités à abaisser nettement le seuil minimum de 33 % fixé pour l'utilisation officielle et à égalité de la langue et de l'alphabet des minorités nationales dans les collectivités locales et à faire en sorte que les prescriptions légales soient dûment appliquées par toutes les autorités locales et soutenues par des mécanismes de mise en œuvre efficaces. Les autorités devraient promouvoir la libre introduction par les collectivités locales de l'usage officiel et à égalité des langues minoritaires.

112. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à lever la réserve à l'article 7.5 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et à promouvoir activement l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, en particulier au niveau local et pour les minorités numériquement moins importantes.

Usage des noms (patronymes) et prénoms et affichage de panneaux et d'indications topographiques dans les langues minoritaires (article 11)

113. Le Comité consultatif note que les cartes d'identité continuent d'être délivrées également dans les langues et alphabets des minorités nationales, les personnes appartenant à la minorité italienne étant les plus concernées. En 2024, 3 868 cartes d'identité ont été délivrées en italien, 103 en serbe, 52 en tchèque, 29 en hongrois, 6 en russe et 4 en slovaque. En 2023, ces chiffres s'élevaient à 5 711 cartes d'identité délivrées en italien, 154 en serbe, 83 en tchèque, 41 en hongrois et 6 en slovaque ; en 2022,

²²¹ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 57.

²²² [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 57.

²²³ Recommandation [CM/RecChL\(2024\)2](#) du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Croatie.

²²⁴ COMEX (2024), [Septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#)

²²⁵ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 169.

²²⁶ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 159.

3 871 cartes d'identité ont été délivrées en italien, 143 en serbe, 69 en tchèque, 46 en hongrois et 4 en russe²²⁷.

114. En avril 2024, le gouvernement croate a indiqué que « sur les 24 municipalités où les minorités nationales exercent leur droit à l'usage officiel et à égalité de leurs langues et alphabets, seules 8 d'entre elles ont explicitement réglementé la signalisation routière bilingue ou multilingue dans leurs statuts, conformément aux dispositions réglementaires. Dans les autres municipalités, les dispositions pertinentes sont formulées en termes généraux et ne précisent pas les modalités de mise en œuvre conformément aux instructions et à La loi sur l'utilisation des langues et des alphabets des minorités nationales »²²⁸. À titre d'exemple, on recensait, en 2023, 25 panneaux de signalisation en tchèque dans 8 localités, 20 en hongrois dans 5 localités, 4 en slovaque dans une seule localité, 3 en serbe dans une seule localité et 104 en italien dans 28 localités²²⁹.

115. À l'occasion de leurs échanges avec le Comité consultatif, les autorités ont confirmé que la mise en œuvre de cette législation demeure inégale, que l'application de la loi est encore variable (voir l'article 10) et qu'elle dépend pour une large part du degré de cohésion sociale et du niveau de respect mutuel entre les personnes appartenant aux minorités nationales et la population majoritaire. Comme l'a constaté le Comité consultatif lors de sa visite, la situation reste particulièrement favorable en ce qui concerne l'usage de l'italien sur les panneaux et dans les indications topographiques. Toutefois, l'affichage de ces panneaux et indications continue de poser problème, en particulier en langue serbe et en alphabet cyrillique, y compris dans des collectivités locales dont les statuts prévoient le droit à l'usage officiel et à égalité des langues et alphabets minoritaires. Ainsi, à l'exception de la municipalité de Donji Lapac, il n'y a toujours pas de panneaux bilingues, y compris dans des municipalités où la minorité nationale serbe représente plus de 90 % de la population²³⁰. Lors de la visite du Comité consultatif à Vukovar, les représentants de la minorité nationale serbe ont exprimé leur préoccupation face au refus persistant des autorités compétentes d'afficher les noms de rues et les indications sur les bâtiments publics en langue serbe et en alphabet cyrillique, y compris lorsque la minorité nationale serbe atteint le seuil de 33 %, ainsi que l'impact négatif de ce seuil sur la cohésion sociale dans son ensemble (voir l'article 10).

116. Le Comité consultatif rappelle que « les indications topographiques dans des langues minoritaires contribuent à la conservation du patrimoine linguistique et culturel local et sensibilisent aux minorités nationales présentes au niveau local, tout en véhiculant le message que différents groupes ethniques se partagent harmonieusement un même territoire »²³¹.

117. Le Comité consultatif estime que la mise en place d'un plus grand nombre de panneaux et d'indications topographiques dans les langues minoritaires constituerait une reconnaissance tangible de la présence de longue date des minorités nationales en Croatie en tant que partie intégrante de la société. Cette mesure contribuerait également au maintien du patrimoine linguistique et culturel local et permettrait de mieux faire connaître les minorités nationales au niveau local. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que le seuil légal d'un tiers (33 %) exigé actuellement pour l'usage officiel et à égalité des langues minoritaires reste particulièrement élevé. Il note en outre l'importance d'un usage cohérent des langues minoritaires sur les panneaux indiquant les noms de lieux, ainsi que la nécessité de prendre des mesures efficaces pour garantir que la législation soit pleinement mise en œuvre dans la pratique, afin que le paysage linguistique reflète la diversité des régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant à des minorités nationales.

Recommandation

118. Tout en soulignant la nécessité d'abaisser le seuil minimal de 33 % afin de garantir l'accès effectif aux droits des minorités consacré par l'article 11 de la Convention-cadre, le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à mettre pleinement en œuvre, sans plus attendre, le cadre juridique existant pour l'affichage des noms de rues et des indications sur les bâtiments publics dans les langues et alphabets minoritaires. Les autorités devraient promouvoir la libre introduction de l'usage officiel et à égalité des langues minoritaires nationales par les collectivités locales. La mise en œuvre effective du cadre juridique existant devrait être possible en sensibilisant les fonctionnaires au niveau local et en leur proposant une formation adaptée. Pour mettre en œuvre ces obligations, des consultations étroites

²²⁷ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 160.

²²⁸ Voir le Bureau des droits humains et des droits de minorités nationales du Gouvernement de la République de Croatie : [Rapport sur la mise en œuvre des Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales pour la période 2021-2024](#), 2023, page 6.

²²⁹ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2023](#), page 137.

²³⁰ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2022](#), page 112 et [Rapport annuel de la médiatrice pour 2023](#), page 137.

²³¹ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 67.

devraient être organisées entre les autorités et les représentants des minorités et de la population majoritaire.

Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales (article 12)

119. Les autorités poursuivent la mise en œuvre du Plan national de développement du système éducatif²³², dont l'un des dix objectifs à l'horizon 2027 est « d'améliorer l'éducation des enfants et des élèves appartenant aux minorités nationales »²³³. Depuis 2020, un programme « d'éducation civique » transversal destiné aux établissements élémentaires et secondaires aborde trois domaines : i) les droits humains ; ii) la démocratie et iii) la société. L'accent étant mis en particulier sur les dimensions européenne et interculturelle, il vise à aider les élèves à appréhender la diversité, à gagner en confiance et à participer efficacement à la vie démocratique²³⁴. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que son impact reste limité en raison du manque de temps consacré à cet enseignement, du recours à des initiatives isolées des enseignants ou des établissements, et des possibilités de formation des enseignants très réduites, ce qui se traduit par une mise en œuvre hétérogène, sporadique et non obligatoire dans les différentes régions²³⁵. Les études montrent que des récits historiques contestés, ainsi que des divergences d'opinions sur les contenus et objectifs de l'éducation civique, compliquent encore la situation²³⁶. Le Comité consultatif n'a connaissance d'aucune évaluation officielle concernant la mise en place du programme d'éducation civique ni la mesure dans laquelle les minorités nationales y sont concrètement abordées.

120. Dans le cadre des Programmes opérationnels 2021-2024, les autorités ont informé le Comité consultatif de la réalisation, en 2022, d'une étude²³⁷ portant sur la visibilité (représentation quantitative) et l'image (contexte qualitatif) des minorités nationales traditionnelles dans les manuels scolaires de l'enseignement élémentaire et secondaire²³⁸. Cette étude portait sur quatre minorités nationales : hongroise, italienne, rom et serbe. Selon ses conclusions, la représentation des minorités dans les manuels scolaires est, dans l'ensemble, insuffisante. Les minorités y sont généralement mentionnées de manière collective, abstraite ou historique. Les références à la minorité nationale serbe sont les plus nombreuses, suivies de celles concernant les minorités rom, italienne et hongroise. La minorité serbe est la plus présente dans ces manuels, même si, dans 38 % des cas, l'accent n'est pas mis sur l'appartenance ethnique et, dans 15 % des cas, l'image donnée est négative. Bien que la présentation qui est faite des Roms soit le plus souvent exempte de stéréotypes, ils sont généralement décrits à travers des personnages non croates, 42 % des références ne comportant aucune identification ethnique. Les minorités hongroise et italienne sont sous-représentées, et principalement évoquées dans le contexte de conflits historiques, avec une image négative dans respectivement 28 % et 23 % des cas. Les femmes appartenant aux minorités sont rarement mentionnées et les femmes roms sont totalement absentes. L'étude révèle que peu de manuels scolaires adoptent une approche de la multiperspectivité et met également en évidence un écart persistant entre les objectifs fixés par les programmes scolaires et leur mise en œuvre réelle. Cela est particulièrement vrai pour le programme de langue croate, qui met généralement l'accent sur la promotion de l'identité croate plutôt que sur l'inclusion.

121. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, certains représentants de minorités nationales différentes de celles prises en compte dans l'étude réalisée dans le cadre des Programmes opérationnels, ont exprimé leurs préoccupations quant au fait que les minorités nationales sont souvent absentes ou insuffisamment représentées dans les contenus éducatifs et les manuels scolaires, ce qui contribue à accentuer le manque de sensibilisation de la société à leur égard. Les interlocuteurs ont également exprimé leur inquiétude face à la présence limitée des minorités nationales dans les matériels pédagogiques, en particulier dans les récits historiques, qui ne reflète pas la réalité contemporaine des communautés concernées et des personnes qui en sont membres. Le Comité consultatif souligne le rôle central joué par l'enseignement dans la promotion de la sensibilisation interculturelle au sein de l'ensemble de la société. À cet égard, il rappelle qu'il est important que « [d]es informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales et autres [...] figurent dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et les matériels

²³² [Plan national de développement du système éducatif à l'horizon 2027](#) (en croate).

²³³ Eurydice (2024), *Systèmes éducatifs nationaux – Croatie*, 13. [Réformes en cours et évolutions des politiques](#).

²³⁴ Eurydice (2024), *Systèmes éducatifs nationaux – Croatie*, 12.4. [Autres dimensions de l'internationalisation dans l'éducation préscolaire et scolaire](#).

²³⁵ Hornstein-Tomić, C. and Kurilić, M. (23 avril 2023), [Mapping Civic Education in Europe: Croatia - Ratiu Forum](#) ; [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), pages 89 et 90

²³⁶ Slavkova, L. and Kurilić, M. (2023), [Great Expectations - Demands and realities of civic education in Europe](#), pages 20 et 21.

²³⁷ Stjepanović, D. (2022), An Analysis of the Representation of National Minorities in Textbooks and Curriculum Documents of the Republic of Croatia, ([Analiza predstavljanja nacionalnih manjina u udžbenicima i kurikularnim dokumentima Republike Hrvatske](#)), (en croate) Bureau du vice-premier ministre de la République de Croatie.

²³⁸ L'étude a analysé 115 manuels couvrant diverses disciplines, notamment la langue croate, l'histoire, la géographie, l'éthique, l'art, la musique, la nature et la société, ainsi que la politique et l'économie (langue croate : 32 manuels ; histoire : 24 ; géographie : 17 ; autres disciplines : 42).

pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties »²³⁹. Il souligne donc la nécessité que les autorités promeuvent le dialogue interculturel, notamment dans les programmes scolaires, afin de sensibiliser les élèves et les étudiants à la présence des minorités nationales et de s'efforcer, dans la mesure du possible, de favoriser une approche impartiale des événements douloureux du passé. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne l'importance de la formation des enseignants, le rôle fondamental de l'enseignement de l'histoire pour favoriser l'intégration et la réflexion critique, ainsi que la connaissance des cultures, des histoires et des religions des minorités et de la population majoritaire.

122. Le Comité consultatif rappelle que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques [...] doivent valoriser la diversité, promouvoir le respect de la différence et viser à développer les compétences de réflexion analytique et critique [...] et [qu']ainsi, ils] sont essentiels pour sensibiliser aux minorités nationales et à leurs membres. Le fait de ne pas évoquer ces minorités nationales contribue à les rendre invisibles dans la vie publique »²⁴⁰. Le Comité consultatif souligne que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques devraient également refléter la diversité existante au sein des communautés minoritaires [...] en vue d'] éviter la perpétration des stéréotypes négatifs, [...], tout en luttant contre la folklorisation et les préjugés, les idées superficielles ou les clichés à l'égard des minorités et des personnes qui déclarent y appartenir »²⁴¹. Par ailleurs, le Comité consultatif attire l'attention sur « la nécessité d'adopter des perspectives multiples dans l'enseignement de l'histoire afin de permettre aux élèves d'apprécier différents points de vue et d'encourager la réflexion critique, en s'appuyant sur une historiographie indépendante et rigoureuse sur le plan méthodologique ». Cependant, la pratique montre que l'enseignement de cette matière peut représenter un domaine de l'éducation de plus en plus délicat, contesté et difficile²⁴². « C'est pourquoi le Comité consultatif est très attentif à la façon dont ces événements sont enseignés et dont les personnes appartenant à des minorités nationales sont présentées dans ces récits »²⁴³. À cet égard, et dans l'objectif d'encourager une identité civique commune, les États devraient examiner différents récits historiques concurrents et déconstruire ceux qui reposent sur des sources ou affirmations fallacieuses. L'approche de la multiperspectivité devrait également être adoptée dans les matériels pédagogiques et la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes²⁴⁴.

123. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour promouvoir la connaissance des minorités nationales. Il regrette toutefois de constater que les matériels pédagogiques sur les minorités nationales en Croatie et les personnes y appartenant restent largement épars et insuffisants. Le personnel enseignant n'est ni systématiquement formé pour enseigner les questions relatives aux minorités nationales, ni suffisamment informé des droits qui leur sont reconnus. Face à la reconnaissance croissante de l'importance d'enseigner le respect de la diversité, le Comité consultatif estime que tous les élèves et étudiants de Croatie, quel que soit leur lieu de résidence, devraient disposer d'un socle minimal de connaissances sur l'ensemble des minorités nationales de la Croatie et, de manière générale, sur sa diversité. Les contenus ne devraient pas se limiter à des représentations historiques ou folkloriques, mais refléter également la vie contemporaine des minorités et des personnes y appartenant et les présenter comme des communautés à la diversité intrinsèque. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle qu'un enseignement adapté à l'âge des élèves sur l'histoire des différentes minorités nationales devrait être prévu à tous les niveaux du système éducatif²⁴⁵. Un enseignement de qualité en histoire est essentiel au développement d'une culture démocratique. À cette fin, il encourage vivement les autorités à participer aux travaux de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe du Conseil de l'Europe, qui fournit des données sur l'enseignement de l'histoire dans le cadre de ses rapports généraux et thématiques, offre un espace d'échange de connaissances et de discussions fondées sur les données factuelles et favorise le partage des bonnes pratiques et des modèles efficaces en matière d'enseignement de l'histoire²⁴⁶.

²³⁹ Voir le [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 31 mai 2024, révisant et remplaçant le Commentaire thématique n° 1 (2006), paragraphe 18.

²⁴⁰ Voir le [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 31 mai 2024, révisant et remplaçant le Commentaire thématique n° 1 (2006), paragraphe 25.

²⁴¹ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 26.

²⁴² [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif \(2016\)](#) paragraphe 34

²⁴³ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 35

²⁴⁴ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 36.

²⁴⁵ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 38. Voir la [Recommandation CM/Rec\(2020\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques](#), adoptée par le Comité des Ministres le 1er juillet 2020.

²⁴⁶ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 41. Voir également la Résolution du Conseil de l'Europe [CM/Res\(2020\)34](#) instituant l'Accord partiel élargi sur l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe et [L'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe](#).

Recommandation

124. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que les programmes scolaires, les supports pédagogiques et la formation des enseignants intègrent systématiquement des informations sur les cultures, les traditions, l'histoire, les religions et les langues des minorités, y compris les minorités numériquement moins nombreuses, ainsi que sur leur contribution en tant que composante pleinement reconnue et valorisée de la société croate plurielle. Elles devraient également s'assurer que les supports pédagogiques et la formation du personnel enseignant privilégient une approche de la multiperspectivité. L'ensemble du personnel enseignant devrait recevoir une formation initiale et continue sur les droits humains, y compris les droits des minorités, afin de promouvoir efficacement et durablement l'éducation interculturelle au sein du milieu scolaire.

Égalité d'accès à l'éducation des Roms (article 12)

125. Les autorités ont rendu compte de plusieurs mesures visant à garantir une éducation inclusive pour les élèves roms²⁴⁷. Elles comprennent l'aide fournie par le ministère de la Science, de l'Éducation et de la Jeunesse aux élèves roms au moyen de bourses²⁴⁸, y compris pour les redoublants, la gratuité de l'hébergement en résidence universitaire, ainsi qu'une aide financière ponctuelle pour l'achèvement de l'enseignement secondaire. Une part importante des mesures prévues dans le Plan d'action 2023-2025 pour la mise en œuvre du Plan national pour l'inclusion des Roms (PNIR) 2021-2027, soit 23 mesures sur 58, est également consacrée au domaine de l'éducation.

126. Selon les autorités, des progrès ont été faits pour améliorer les résultats scolaires des enfants roms de tous âges. La proportion d'élèves roms inscrits dans l'enseignement secondaire demeure toutefois très faible. Au cours de l'année scolaire 2023/2024, 7 055 enfants et élèves roms au total étaient inscrits dans le système éducatif, dont 1 081 à l'école maternelle, 5 230 dans l'enseignement primaire, mais seulement 744 dans l'enseignement secondaire, et ce, malgré la mise en place de mesures visant à améliorer la scolarisation²⁴⁹. Les inscriptions dans l'enseignement supérieur ont progressé, 55 étudiants roms ayant reçu des bourses d'État en 2024. Malgré ces mesures, les défis structurels, notamment les niveaux élevés d'abandon scolaire précoce et la faible participation à l'enseignement préscolaire, continuent de freiner les progrès et contribuent aux disparités entre les régions. La société civile rom et certaines institutions indépendantes ont, à plusieurs reprises, exprimé leurs préoccupations quant aux conséquences à long terme de ces défaillances systémiques sur l'inclusion et l'égalité.

127. Au cours du sixième cycle de suivi, la scolarisation dans l'enseignement préscolaire a nettement progressé, avec le soutien de programmes entièrement financés par l'État, de l'enseignement préparatoire gratuit pour tous et du nombre croissant d'investissements effectués par les collectivités locales²⁵⁰ dans ces établissements. Néanmoins, seuls 23 % des enfants roms âgés de trois à six ans étaient inscrits dans l'enseignement préscolaire en 2023, alors que l'objectif fixé pour 2025 était de 30 %²⁵¹. Par ailleurs, même si les bourses, les aides pour l'accueil en internat et la prolongation des programmes scolaires ont amélioré la situation, les taux d'abandon scolaire des Roms demeurent extrêmement élevés : 9 jeunes sur 10 quittant l'école prématurément appartiennent à la minorité nationale rom et seuls 30 % des jeunes roms âgés de 15 à 18 ans se maintiennent dans le système éducatif²⁵². À cet égard, le Comité consultatif note le rôle déterminant joué par les assistants roms dans les établissements scolaires, mais exprime son inquiétude face à la précarité de leur statut, à l'absence de profils de postes formels et de formations les concernant ainsi qu'aux pouvoirs limités du ministère de la Science, de l'Éducation et de la Jeunesse pour institutionnaliser ces fonctions, ce qui freine leur déploiement à l'échelle nationale. Selon certaines sources, 24 assistants roms étaient employés dans les établissements élémentaires en 2024²⁵³.

128. La ségrégation scolaire reste une question systémique et sensible. Le Comité consultatif rappelle qu'il a déjà fait part, dans ses précédents avis, de ses inquiétudes concernant la ségrégation scolaire

²⁴⁷ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 96 et 99.

²⁴⁸ 132 EUR par mois.

²⁴⁹ Lorsqu'ils s'inscrivent dans l'enseignement secondaire, les élèves roms bénéficient de points supplémentaires dans le processus d'admission.

²⁵⁰ Dans le comté de Međimurje, presque toutes les municipalités concernées ont développé leurs infrastructures d'accueil en maternelle/dans l'enseignement préscolaire en 2023-2024. Pour la période comprise entre 2022 et 2024, la somme de 11 843 124 EUR a été allouée à la construction ou à l'agrandissement de maternelles dans plusieurs municipalités et villes (notamment Goričan, Mala Subotica, Nedelišće, Pribislavec, Strahoninec, Orehovica, Podturen, Hodošan et Čakovec) où la population rom est importante. Ces investissements devraient permettre d'accueillir environ 1 000 enfants.

²⁵¹ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 24

²⁵² Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 24

²⁵³ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Observations finales concernant le rapport de la Croatie valant neuvième à quatorzième rapport périodiques, [CERD/C/HRV/FCO/9-14](#), 7 janvier 2025, paragraphe 53.

des enfants roms²⁵⁴. Bien que le sixième rapport étatique ne fournisse pas d'informations détaillées à ce sujet, le Comité consultatif croit comprendre que les autorités ont mis en place un large éventail de mesures visant à éliminer la ségrégation et à promouvoir l'éducation inclusive. Ces mesures incluent le cofinancement du transport scolaire des enfants roms entre les quartiers ghettoïsés et les écoles maternelles et élémentaires ainsi que le cofinancement des contributions parentales des enfants roms inscrits dans des établissements préscolaires intégrés. L'impact de ces deux dispositifs demeure toutefois limité. Selon certains interlocuteurs, cette situation témoigne des préoccupations des parents roms quant au risque de discrimination dans les établissements ordinaires, d'une information insuffisante sur les avantages de la déségrégation²⁵⁵, d'un manque de reconnaissance de l'importance de l'enseignement précoce, ainsi que de la réticence de certaines collectivités locales à mettre en œuvre activement ces mesures par crainte de réactions négatives de la population majoritaire²⁵⁶. L'accès à l'enseignement préscolaire demeure en outre limité par les capacités restreintes des écoles maternelles et par des politiques d'accueil donnant la préférence aux parents qui travaillent. Les autorités ont informé le Comité consultatif du nouveau Plan d'action pour l'inclusion des Roms 2026-2027, qui prévoit la réalisation d'une analyse exhaustive de la situation de la communauté rom ainsi que l'élaboration de lignes directrices et de recommandations aux niveaux national, régional, municipal et scolaire, afin de servir de base à la future planification et au processus décisionnel. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, les professionnels de l'éducation et les représentants des autorités locales ont toutefois partagé le même point de vue concernant l'impact déterminant de l'enseignement préscolaire sur l'amélioration des résultats scolaires des enfants roms. À cet égard, le Comité consultatif insiste sur l'importance de l'information, des actions de sensibilisation et du renforcement de la confiance auprès des personnes appartenant à la minorité nationale rom, ainsi que sur la participation active des autorités locales afin de garantir la mise en œuvre effective de mesures d'éducation inclusive.

129. Le Comité consultatif déplore le fait que la ségrégation demeure largement répandue en dépit des mesures adoptées. Selon le ministère de la Science, de l'Éducation et de la Jeunesse, on recensait au cours de l'année scolaire 2024/2025, 85 classes dans lesquels des enfants roms étaient scolarisés soit dans des établissements scolaires totalement ghettoïsés, soit dans des classes où ils étaient largement surreprésentés²⁵⁷. Sur les 24 établissements élémentaires recensés par le Bureau de la médiatrice en 2023, qui accueillent le plus grand nombre d'élèves roms, 11 géraient également des « classes réservées aux Roms », soit 80 au total, qui étaient fréquentées par environ 950 enfants roms. La proportion d'élèves roms inscrits dans les programmes d'enseignement spécialisé est démesurément élevée, avec 50 % d'enfants inscrits contre 10 % dans la population générale²⁵⁸. La situation est particulièrement préoccupante dans le comté de Međimurje²⁵⁹, où 56 % des élèves roms fréquentent des classes réservées aux Roms. La plupart des interlocuteurs et des chercheurs établissent une corrélation entre cette ségrégation et plusieurs facteurs, au premier rang desquels la ségrégation spatiale ou la ségrégation de logement. La réticence des parents non roms à inscrire leurs enfants dans des établissements comptant un nombre important d'élèves roms est également courante. Des préoccupations se sont également exprimées concernant une proposition législative en souffrance, qui transférerait aux collectivités locales toute autorité en matière de secteurs de recrutement scolaire, ce qui pourrait affaiblir les protections actuellement mises en place contre la ségrégation. En outre, bien qu'elle soit prévue par le Plan d'action du PNIR 2023-2025, le Comité consultatif regrette qu'aucune analyse de la situation actuelle en matière de ségrégation n'ait été réalisée et qu'aucun Plan d'action pour la déségrégation n'ait, à ce jour, été adopté²⁶⁰.

²⁵⁴ Voir le [quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 68 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 186 et 190.

²⁵⁵ Par exemple, l'initiative pour financer le transport des enfants roms à destination d'établissements scolaires plus éloignés afin de garantir la déségrégation a été rejetée par la communauté rom du campement « Josip Rimac » à Slavonski Brod. Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 23.

²⁵⁶ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), pages 23, 24 et 30.

²⁵⁷ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 166.

²⁵⁸ Voir le [document soumis](#) par la médiatrice au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour l'étude de la suite à donner aux Observations finales concernant le rapport de la Croatie valant neuvième à quatorzième rapport périodique, janvier 2025, paragraphes 9 et 10. Les données de la médiatrice indiquent que, dans les établissements où coexistent des classes où les enfants sont intégrés et des classes à part, les notes moyennes obtenues sont systématiquement meilleures dans les classes mixtes et sont plus élevées dans celles qui comptent peu ou pas d'élèves roms, ce qui suscite des inquiétudes concernant la qualité de l'enseignement reçu par les élèves roms.

²⁵⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, Observations finales sur le second rapport périodique de la Croatie, [E/C.12/HRV/CO/2](#), 10 mars 2025, paragraphes 50 et 51. Selon les données, la situation est meilleure dans d'autres régions. Ainsi, dans les comtés d'Istrie, de Vukovar-Srijem et de Zagreb, les enfants roms sont pleinement intégrés dans des classes où la majorité des élèves ne sont pas roms. Dans la ville de Zagreb ainsi que dans les comtés de Sisak-Moslavina, Koprivnica-Križevci et Osijek-Baranja, la proportion d'enfants fréquentant des classes intégrées est passée de 90,2 % à 95,9 %. Voir le [Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027](#), page 27.

²⁶⁰ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 166.

130. Lors de sa visite en Croatie, le Comité consultatif a constaté avec satisfaction que, dans une école élémentaire d'Orehovica²⁶¹, des investissements soutenus dans les infrastructures, le recrutement d'assistants roms et la mobilisation de la direction ainsi que des enseignants en faveur de l'inclusion ont permis de mettre en place des classes inclusives et d'obtenir des résultats scolaires supérieurs à la moyenne chez les élèves roms²⁶². Par ailleurs, le Comité consultatif salue l'initiative conjointe de la société civile et de plusieurs municipalités visant à créer des « centres de jeux » où les enfants non scolarisés en maternelle peuvent jouer et participer à des activités d'apprentissage. Ouverts à la fois aux enfants roms et à ceux de la population majoritaire, ces centres favorisent l'inclusion et l'acquisition du langage, tout en apportant un soutien aux familles grâce à des rencontres avec les parents et une aide aux devoirs pour les enfants d'âge scolaire. Le Comité consultatif considère ces centres de jeux comme des exemples de bonnes pratiques. Lors de sa visite dans un centre de jeux situé à Pribislavec, le Comité consultatif a pu constater par lui-même les effets positifs de ces centres sur les élèves roms et sur la communauté au sens large. Ils contribuent notamment à améliorer les compétences en croate des enfants qui, avant leur entrée à l'école élémentaire, ont souvent une maîtrise insuffisante de la langue officielle de l'enseignement, et ils renforcent les acquis d'apprentissage généraux.

131. Le Comité consultatif réaffirme que la ségrégation dans l'éducation « nuit à la cohésion sociale, car elle entretient les clivages entre les individus et les communautés »²⁶³. « La ségrégation dans l'éducation [...] est une forme de discrimination qui empêche l'égalité d'accès à l'éducation, en particulier à une éducation de qualité pour tous. Dans les établissements scolaires où la ségrégation est présente, l'enseignement tend à être de moindre qualité, le taux d'abandon scolaire plus élevé et les résultats généralement plus faibles. Cette situation a des répercussions sur l'accès à l'emploi, aux soins de santé et au logement, ainsi que sur la participation à la vie sociale, culturelle et publique d'un pays. Selon le Comité consultatif, la ségrégation qui touche les Roms [...] et d'autres communautés désavantagées sur le plan socio-économique peut avoir un effet particulièrement stigmatisant. La ségrégation, qui renforce les cycles de l'exclusion et de la marginalisation dans la société et qui alimente davantage l'antitsiganisme et d'autres formes de racisme, résulte de l'exclusion sociale des personnes qui en sont victimes tout en la perpétuant, et il convient de s'y attaquer pleinement – même dans les cas où, pour diverses raisons, elle a été choisie par les personnes appartenant aux minorités concernées »²⁶⁴.

132. Le Comité consultatif souligne également que, « quelles que soient les raisons de la ségrégation, qui peuvent être très variables, les autorités ont l'obligation positive d'adopter une approche globale en vue de mettre fin à ce phénomène dans l'éducation, y compris aux situations qui en sont à l'origine, telles que la ségrégation de logement ou la ségrégation spatiale, ainsi qu'au harcèlement raciste dans les écoles », et de prévoir des mesures concrètes pour y parvenir²⁶⁵. Pour ce faire, le plus efficace consiste à favoriser un environnement éducatif qui ne se contente pas de garantir l'égalité d'accès aux droits, mais respecte et valorise également la diversité au sein de la population scolarisée. Enfin, le Comité consultatif souligne que lorsque les autorités évoquent le caractère « volontaire » de la ségrégation et la considèrent comme une question de choix parental ou de « demande » de la part des minorités, l'on ne saurait admettre la possibilité de renoncer au droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur la race. Il rappelle également l'importance du fait de pouvoir invoquer le droit à l'éducation devant la justice, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)²⁶⁶.

133. Enfin, le Comité consultatif rappelle que « [p]our assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales à une éducation de qualité, les États doivent agir avec fermeté pour, notamment, veiller à ce que tous les enfants soient dûment scolarisés et pour mener un suivi du parcours scolaire, y compris des taux d'absentéisme et d'abandon scolaire, du niveau d'instruction, de l'achèvement ou non des études, des niveaux atteints, des inégalités de genre, et de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, par la suite, à l'emploi »²⁶⁷.

134. Bien que les autorités aient adopté des mesures visant à améliorer l'égalité d'accès des Roms à l'éducation, notamment pour lutter contre la ségrégation systémique, et qu'elles collectent

²⁶¹ Cet établissement scolaire a été visé par l'arrêt *Oršuš et autres c. Croatie* (requête n° 15766/03) de la Cour européenne des droits de l'homme dans lequel la Cour a conclu que le fait de placer des enfants roms dans des classes réservées en raison de leur maîtrise insuffisante de la langue croate constituait une violation de l'article 14 combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1 de la Convention. Le Comité des Ministres a clos l'affaire en novembre 2017 après que des mesures générales ont été adoptées ([Résolution CM/ResDH\(2017\)385](#)).

²⁶² Voir d'autres exemples prometteurs sur le site UNESCO (2025), Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2025, [édition régionale, Europe centrale, Europe orientale, Caucase et Asie centrale : chef de file de l'inclusion](#), page 41.

²⁶³ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 20.

²⁶⁴ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 59.

²⁶⁵ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 63.

²⁶⁶ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 61.

²⁶⁷ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 50.

régulièrement des données ventilées par sexe afin d'effectuer un suivi du parcours et des résultats scolaires des élèves et étudiants roms, le Comité consultatif déplore l'absence d'évaluation globale de ces problèmes persistants ainsi que le manque de mesures ciblées pour mettre effectivement un terme à la ségrégation et améliorer le niveau scolaire des enfants roms. De nombreux enfants roms continuent de grandir en ayant peu de contacts avec leurs pairs non roms, ce qui contribue à accentuer les clivages sociaux. Il reconnaît par ailleurs que la ségrégation est un phénomène complexe et multidimensionnel qui exige, pour en venir à bout, du temps, un financement durable et l'instauration d'un climat de confiance avec les communautés roms, en particulier avec les enfants et les parents roms. Bien que la déségrégation constitue l'objectif ultime, il est nécessaire de continuer à déployer des efforts soutenus et rigoureusement encadrés pour garantir à tous une éducation inclusive et de qualité.

Recommandations

135. Le Comité consultatif appelle les autorités, en étroite collaboration avec les parents et des représentants de la minorité rom, notamment des femmes, à prendre des mesures supplémentaires pour élaborer et mettre en œuvre des initiatives visant à mettre fin à la ségrégation scolaire, en adoptant une politique globale de déségrégation dotée d'objectifs clairs et de ressources adéquates, assortie d'un calendrier précis et d'un mécanisme de suivi pour sa mise en œuvre. Le personnel éducatif intervenant auprès d'élèves et d'étudiants roms devrait bénéficier d'une formation continue et d'un accompagnement afin d'améliorer la fréquentation et les résultats scolaires, de prévenir le décrochage et de promouvoir l'importance de l'éducation.

136. Le Comité consultatif appelle les autorités à examiner la situation actuelle concernant l'accès des Roms à une éducation de qualité et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme, en coopération avec les représentants des Roms, les écoles, les parents et les élèves, afin d'améliorer leur accès à l'éducation, y compris dans les établissements d'enseignement secondaire. Les autorités devraient poursuivre la collecte de données ventilées par genre et assurer le suivi du parcours et des résultats scolaires et éducatifs des élèves et étudiants roms, en accordant une attention particulière aux jeunes filles roms. Il convient d'harmoniser ces politiques afin de garantir l'égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux et de promouvoir l'égalité dans les résultats scolaires. Ce processus devrait se faire en concertation avec les représentants roms, notamment les jeunes et les femmes, et avec un plus large éventail de parties prenantes, y compris les professionnels de l'éducation qui travaillent directement avec eux.

Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)

137. Comme indiqué dans les précédents avis²⁶⁸, la Croatie conserve un système bien développé d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues s'articulant autour de trois modèles : i) les établissements du modèle A qui assurent un enseignement de toutes les matières dans les langues minoritaires avec des cours obligatoires de croate, ii) les établissements du modèle B qui offrent un enseignement bilingue, les sciences naturelles étant enseignées en croate et les sciences sociales dans une langue minoritaire) et iii) et les établissements du modèle C où tous les enseignements se font en croate en intégrant deux à cinq heures de cours consacrées à une langue et une culture minoritaires. Au total, 16 minorités nationales sur 22 peuvent recevoir un enseignement dans leurs propres langue et alphabet²⁶⁹. Selon les informations communiquées par les autorités²⁷⁰, en 2024, on recensait pour 229 écoles élémentaires, 3 447 élèves scolarisés dans des établissements du modèle A, 25 dans ceux du modèle B et 3 382 dans ceux du modèle C. Au niveau du secondaire, sur 32 établissements dans le pays, 1 130 élèves étaient scolarisés dans des établissements du modèle A, 27 dans ceux du modèle B et 303 dans ceux du modèle C²⁷¹.

138. Le Comité consultatif note que l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues est proposé de la maternelle au secondaire en tchèque, hongrois, italien et serbe. Pour les autres langues minoritaires, la continuité de l'enseignement n'est en revanche pas assurée. Le modèle A reste le plus fréquent dans l'enseignement secondaire, en particulier parmi les minorités italienne, serbe et hongroise. On observe également un intérêt marqué de la part des élèves dont la langue maternelle est le croate pour les établissements appliquant le modèle C au niveau primaire comme secondaire. En effet, l'enseignement selon l'un des modèles destinés aux minorités y est accessible à tous les

²⁶⁸ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 77 et 78 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 201 et 202.

²⁶⁹ Les six minorités nationales restantes sont les suivantes : Bosniaques, Monténégrins, Ruthènes, Roumains, Turcs et Valaques.

²⁷⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 86 à 96, ainsi que les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

²⁷¹ En 2023, on recensait, pour 217 écoles élémentaires, 3 559 élèves scolarisés dans des établissements du modèle A, 34 dans ceux du modèle B et 3 422 dans ceux du modèle C alors que ces chiffres s'élevaient en 2022, pour 211 écoles, à 3 515 élèves dans le modèle A, 34 dans le modèle B et 3 374 dans le modèle C.

élèves, qu'ils appartiennent ou non à une minorité nationale. Cette tendance a été également observée à Novigrad/Cittanova, où de nombreux élèves croatophones fréquentent des établissements dispensant un enseignement en italien. De l'avis du Comité consultatif, les établissements d'enseignement comme ces écoles, n'appuient pas seulement l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues au titre de l'article 14 de la Convention-cadre ; ils offrent aussi un bon exemple d'enseignement interculturel, car ils fournissent un espace où les élèves apprennent à communiquer entre eux, ce qui favorise l'intégration de la société tout entière²⁷², conformément à l'article 12 de la Convention-cadre.

139. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'en 2024, 67 écoles maternelles au total dispensaient un enseignement destiné à des enfants issus de 11 minorités nationales. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants de la minorité slovène ont regretté l'absence d'enseignement préscolaire dans leur langue. Le Comité consultatif note que l'istrio-roumain et le roumain boyash²⁷³ ne sont pas du tout enseignés dans les établissements préscolaires²⁷⁴. Dans son rapport 2024, le COMEX signale que l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues est très limité au niveau de l'enseignement préscolaire, regrette qu'il y soit réservé à quelques langues et souligne l'importance de l'éducation de la petite enfance pour l'acquisition des compétences linguistiques²⁷⁵.

140. Les représentants de la minorité rom ont souligné l'importance du roumain boyash, langue la plus couramment utilisée par les Roms en Croatie, à laquelle il manque une écriture standardisée et dont l'introduction dans le système éducatif ne remonte qu'à 2020²⁷⁶. Le roumain boyash et le romani sont toutes deux enseignées dans les établissements du modèle C, ce qui constitue une avancée importante dans la reconnaissance de l'identité linguistique et culturelle rom. L'enseignement de cette langue et dans cette langue selon le modèle C est actuellement proposé à quelque 70 élèves roms dans trois établissements élémentaires du comté de Međimurje²⁷⁷. Le Comité consultatif s'est réjoui de le constater par lui-même lors de sa visite dans une école élémentaire située à Orehovica (voir l'article 12). Il existe également des projets exemplaires soutenus par l'État, tels que Gimme five ! *Dă-m sins !*²⁷⁸ qui élaborent des programmes extrascolaires visant à préserver la langue et la culture roumaines boyash dans les établissements primaires. Ils permettent aux Roms boyash de cultiver une identité positive tout en continuant à apprendre leur langue et leur culture d'origine.

141. Des formes spéciales d'éducation (cours d'été) et des programmes spécifiques ont été financés pour le tchèque, le hongrois, le ruthène, le serbe et l'ukrainien, et des programmes spéciaux ont été financés pour l'allemand, l'italien, le slovaque et le slovène²⁷⁹. Lors de la visite de suivi, les représentants de la minorité ukrainienne ont salué les cours d'été, qui combinent cours, activités sportives et actions culturelles, et qui suscitent un vif intérêt parmi les élèves du primaire et du secondaire.

142. Si les interlocuteurs du Comité consultatif se sont dits globalement satisfaits du cadre actuel de l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues, certaines minorités nationales ont également émis quelques réserves. Les représentants de la minorité serbe ont ainsi regretté que la demande présentée depuis longtemps²⁸⁰ concernant l'enregistrement d'écoles élémentaires comme des écoles de langue serbe du modèle A dans le comté de Vukovar-Srijem n'ait toujours pas abouti. En effet, le comté n'a pas encore traité les demandes des municipalités de Borovo, de Negoslavci et de Markusica en vue de transférer les droits d'établissement de ces écoles à leurs collectivités territoriales respectives. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction que les Programmes opérationnels 2024-2028 comportent une mesure spécifique pour régler cette question. La minorité albanaise a exprimé son mécontentement quant à l'offre limitée d'établissements du modèle B et à l'absence d'établissements du modèle A en albanais. La minorité italienne du comté d'Istrie a également réitéré sa demande visant à introduire l'italien comme matière obligatoire, afin de mettre pleinement en œuvre le bilinguisme et de reconnaître cette langue dans le milieu social dans l'ensemble du comté.

²⁷² [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphes 17 et 18.

²⁷³ L'istrio-roumain (également appelé « *vlaški* » (valaque) et « *žejanski* ») n'a pas été intégré dans le système éducatif officiel de la République de Croatie en tant que langue enseignée dans le cadre du modèle C. Cette langue, historiquement présente dans certaines parties de l'Istrie, connaît aujourd'hui un déclin du nombre de ses locuteurs.

²⁷⁴ COMEX (2024), [Septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#), paragraphe 39.

²⁷⁵ COMEX (2024), [Septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#), paragraphe 39.

²⁷⁶ Ce projet a vu le jour grâce au Programme 2020 pour l'enseignement de la matière Langue et culture de la minorité nationale rom.

²⁷⁷ Dans les écoles de Kuršanec, Orehovica et Podturen.

²⁷⁸ « *GIMME FIVE! – DĂ-M SINS!* » - [Pučko otvoreno učilište - Korak po korak](#)

²⁷⁹ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 100 et 101.

²⁸⁰ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 77 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 204.

143. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également mis en avant des difficultés persistantes, au rang desquelles la pénurie de personnel enseignant qualifié dans les langues minoritaires en particulier pour le roumain boyash, le romani et le slovène. Dans ce contexte, il salue l'introduction récente d'un programme de formation du personnel enseignant en langue romani à Čakovec. On observe également une pénurie d'enseignants de serbe, en particulier dans le cadre du modèle C, qui est accentuée par le départ à la retraite d'un certain nombre de professionnels en poste²⁸¹. La même difficulté se pose pour l'italien, qui fait face à une pénurie supplémentaire du fait que bon nombre d'enseignants formés en Italie ne retournent pas en Croatie après leurs études. À cet égard, le Comité consultatif prend note des mesures adoptées, telles que la formation continue du personnel enseignant, avec le soutien de l'Agence pour l'éducation et la formation des enseignants. Le Comité consultatif se félicite également de la distribution, par le ministère de la Science, de l'Éducation et de la Jeunesse, de manuels et de matériels destinés aux élèves suivant un enseignement dans les langues des minorités nationales. Ainsi, en 2023, un soutien financier important²⁸² a été consacré à la création, la traduction et la révision de manuels en tchèque, hongrois, italien et serbe. Bien que la plupart des manuels scolaires dans les langues minoritaires nationales soient produits en Croatie, les établissements utilisent parfois certains supports provenant des « États-parents ». La pénurie de personnel enseignant et l'élaboration de manuels posent toutefois des difficultés plus importantes aux minorités moins nombreuses et plus dispersées géographiquement, telles que les Ruthènes, les Slovènes ou les Ukrainiens, qui éprouvent plus de difficultés à fournir ces ressources.

144. Le Comité consultatif tient à rappeler que l'un des objectifs de l'enseignement dans les langues minoritaires est « d'entretenir chez les élèves – ou de leur faire atteindre – une maîtrise orale et écrite de la langue qui leur permette de pratiquer la langue en public et en privé, et de la transmettre à la génération suivante²⁸³ ». Il souligne également combien il importe que l'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires soit ininterrompue du niveau préscolaire jusqu'à l'université et dans le cadre de la formation des adultes et de la formation continue. De plus, il est essentiel que les autorités n'adoptent pas une approche purement passive. Il convient en effet qu'elles encouragent activement la demande en matière d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire, en assurant un suivi régulier, en sensibilisant parents et jeunes, et en valorisant les possibilités existantes²⁸⁴. L'enseignement des ou dans les langues minoritaires exige en outre des enseignants qualifiés et une formation continue, les deux nécessitant le soutien général des autorités. Le Comité consultatif note par ailleurs que « le manque de supports appropriés dans les langues minoritaires nuit à la qualité de l'éducation proposée aux enfants issus des minorités et ne joue pas en faveur de l'éducation aux langues minoritaires dans la décision des élèves, des étudiants et des parents de suivre ou non une telle éducation »²⁸⁵. Enfin, le Comité consultatif souligne que « l'apprentissage d'une langue minoritaire devrait toujours favoriser chez les élèves le sentiment d'appartenance à la communauté civique et la perception des minorités comme des composantes à part entière de la société dans laquelle elles vivent. Les États sont donc tenus de produire des matériels pédagogiques de bonne qualité en consultation avec des personnes membres de minorités, et de mettre ces ressources à jour régulièrement »²⁸⁶.

145. Le Comité consultatif salue les efforts considérables déployés par les autorités pour soutenir l'enseignement dans les/des langues minoritaires. Il prend note avec satisfaction des informations communiquées par les autorités selon lesquelles l'État finance les matériels fournis aux bibliothèques publiques dans les langues et alphabets minoritaires ainsi que des programmes d'apprentissage informel dans les langues minoritaires. Il existe toutefois des disparités en termes d'accès à ce type d'enseignement entre les différentes communautés minoritaires²⁸⁷. L'absence de mécanismes solides permettant d'évaluer les résultats pédagogiques des dispositifs en place constitue une préoccupation majeure, car elle entrave la capacité à suivre les progrès ou à répondre efficacement aux besoins linguistiques. Les besoins et les intérêts spécifiques des minorités ne sont pas régulièrement évalués et la qualité des matériels pédagogiques élaborés localement demeure inégale. La mise en œuvre et la promotion d'un tel enseignement auprès des minorités nationales exigent un suivi régulier de la demande, des ressources suffisantes ainsi que des efforts soutenus pour pallier la pénurie de personnel

²⁸¹ [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 161.

²⁸² Soit 652 475 EUR. Voir le Bureau des droits humains et des droits de minorités nationales du Gouvernement de la République de Croatie : [Rapport sur la mise en œuvre des Programmes opérationnels en faveur des minorités nationales pour la période 2021-2024](#), 2023, page 19.

²⁸³ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 87.

²⁸⁴ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#) (2012) paragraphe 71 ; [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#), paragraphe 108.

²⁸⁵ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 116.

²⁸⁶ [Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif \(2024\)](#) paragraphe 118.

²⁸⁷ Voir également les conclusions pertinentes du COMEX (2024), [Septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#) concernant les différentes langues minoritaires.

enseignant qualifié. Cela suppose notamment des investissements systématiques tant dans la formation du personnel enseignant que dans le développement de ressources pédagogiques adaptées.

Recommandations

146. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à autoriser les écoles des minorités dispensant un enseignement en langue serbe et dans l'alphabet cyrillique à se réenregistrer selon le modèle A dans le comté de Vukovar-Srijem, conformément à la législation applicable.

147. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de soutenir l'enseignement des/dans les langues minoritaires aux personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient collaborer avec les personnes appartenant aux minorités nationales, les établissements scolaires et les municipalités pour évaluer la demande d'un tel enseignement et veiller à ce que son organisation soit faisable et intéressante pour les élèves/étudiants et les familles. En outre, des ressources supplémentaires devraient être allouées à la production de matériels pédagogiques de qualité, y compris pour l'apprentissage numérique, et à l'amélioration de la disponibilité et de la formation du personnel enseignant. Elles devraient également mettre en place des actions de sensibilisation aux langues minoritaires, en particulier le romani et le roumain boyash, et encourager leur apprentissage partout où une demande existe.

Participation effective aux affaires publiques et aux processus décisionnels (article 15)

148. Dans ses précédents avis, le Comité consultatif a examiné en détail les cadres juridiques relatifs à la représentation effective des minorités nationales dans l'administration publique²⁸⁸ ainsi qu'à leur participation aux organes élus et aux processus décisionnels aux niveaux national²⁸⁹, local et régional²⁹⁰, lesquels sont demeurés inchangés. Le Comité consultatif note également que les intérêts et points de vue des minorités nationales sont également représentés par l'intermédiaire du Conseil des minorités nationales (voir l'article 5)²⁹¹, un organe consultatif établi conformément à la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Il est composé de 20 membres désignés par le gouvernement, dont huit députés ainsi que des représentants d'associations de minorités nationales « d'une certaine importance ». Bien que le conseil fonctionne effectivement et formule des avis sur différentes questions, son rôle se borne principalement à distribuer des financements culturels²⁹².

149. En ce qui concerne la représentation dans l'administration publique, le Comité consultatif constate que, conformément aux obligations légales, les personnes appartenant aux minorités nationales devraient se voir garantir un emploi dans les organes de l'administration publique et les institutions judiciaires, proportionnellement à la part qu'ils représentent dans la population totale au niveau où chaque organe est établi. Dans la pratique, cette disposition reste toutefois très difficile à appliquer et les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être largement sous-représentées au sein de ces institutions. Selon les données les plus récentes fournies par les autorités, au 31 décembre 2024, 47 655 fonctionnaires et employés au total étaient en poste dans les organes de l'administration publique, les services spécialisés et les bureaux du Gouvernement de la République de Croatie, dont 1 348 personnes, soit 2,83 %, appartenant à des minorités nationales²⁹³. La part qu'elles représentent dans l'emploi total n'a cessé de diminuer au cours de la dernière décennie²⁹⁴. L'analyse du cadre juridique montre que le droit de préférence pour des conditions d'emploi égales, n'a qu'un effet symbolique, ce qui rend cette disposition largement inopérante en termes de représentation proportionnelle²⁹⁵. Dans ce contexte, les données examinées par le Conseil national serbe montrent qu'entre 2020 et 2023, seules 11 personnes appartenant à des minorités nationales ont été recrutées

²⁸⁸ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 89 à 91 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 232 et 237.

²⁸⁹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 82 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 212 et 219.

²⁹⁰ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 84 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 225 et 231.

²⁹¹ Voir les membres du [Conseil des minorités nationales](#).

²⁹² [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphes 220 et 224.

²⁹³ La minorité nationale serbe était la plus représentée – 839 personnes, soit 1,76 % des effectifs totaux ; suivie de 80 Hongrois et 80 Italiens, représentant chacun 0,17 % des effectifs ; de 74 Bosniaques, soit 0,16 % ; de 70 Tchèques, soit 0,15 % ; de 40 Albanais, soit 0,08 % ; de 27 Slovènes, soit 0,06 % et de 10 Roms, soit 0,02 % et 128 fonctionnaires et employés, soit 0,27 %, ont déclaré eux-mêmes appartenir à d'autres minorités nationales. Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

²⁹⁴ La période de suivi est ventilée comme suit : 2,92 % en 2023, 3,01 % en 2022, 3,03 % en 2021 et 3,07 % en 2020. Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

²⁹⁵ SNV Bulletin #24 : Unrealised Rights and Failed Policies 3 : [Représentation des minorités nationales dans les administrations publiques, la justice et la police](#), page 23 ; [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 158.

dans la fonction publique, les services publics et la justice sur la base de l'exercice de ce droit préférentiel²⁹⁶.

150. En ce qui concerne la participation politique au parlement national, le Comité consultatif constate que huit sièges parlementaires restent réservés aux représentants des minorités nationales, dont trois doivent être occupés par des représentants de minorités qui représentent plus de 1,5 % de la population, à savoir par la minorité serbe, et cinq sont réservés à des représentants élus lors d'un scrutin spécial par des personnes enregistrées comme appartenant à une minorité nationale²⁹⁷. Plusieurs interlocuteurs ont informé le Comité consultatif que, depuis les élections parlementaires tenues en 2024, les représentants de la minorité nationale serbe ne font plus partie de la majorité au pouvoir. L'usage veut que les huit membres du parlement représentant les minorités nationales soient considérés comme des partenaires naturels du gouvernement.

151. Dans le cadre des échanges tenus lors de la visite du Comité consultatif, les représentants des minorités nationales ont fait valoir quasi unanimement que chaque minorité devrait avoir son propre représentant au parlement. Ils ont également proposé comme autre solution que le siège parlementaire partagé par plusieurs minorités – en particulier celles qui sont moins importantes numériquement, comme les Macédoniens – soit occupé à tour de rôle sur une base annuelle, afin de garantir une participation égale et effective. Par ailleurs, les minorités nationales rom et bosniaque, qui n'ont pas leur propre parlementaire, mais partagent la représentation avec onze et quatre autres minorités respectivement, ont contesté la représentativité du système actuel, d'autant plus qu'elles sont les deuxième et troisième minorités nationales les plus importantes du pays après la minorité serbe. Le Comité consultatif a également observé un certain ressentiment chez les personnes appartenant aux minorités nationales en raison de l'absence de droit de vote double, ce qui les oblige à choisir entre participer aux élections générales comme tout autre citoyen ou voter en tant que membre issu d'une minorité nationale (inscrit sur une liste électorale spéciale).

152. En ce qui concerne la participation politique des minorités nationales au niveau local, leur représentation est assurée par l'intermédiaire des collectivités locales et régionales (conseils des minorités)²⁹⁸, dont les élections se déroulent séparément des élections locales générales. Les dernières élections des conseils des minorités tenues en mai 2023 ont conduit à l'élection de 339 conseils et de 105 représentants des minorités nationales. Il s'agit d'organes consultatifs qui conseillent les autorités régionales ou locales et soumettent des propositions de mesures à prendre pour améliorer la situation des minorités nationales. Cependant, la participation aux élections de ces conseils a toujours été très faible, le taux moyen avoisinant 10 %. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les conseils locaux et régionaux des minorités n'exercent qu'une influence limitée sur les processus décisionnels des autorités locales. Les représentants siégeant dans ces conseils se sont déclarés préoccupés par le manque d'information et de consultation, faisant observer que leur contribution se limite, dans une large mesure, à des interventions orales ponctuelles. Ils ont insisté sur la nécessité d'un soutien accru afin de renforcer leur influence réelle. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne également le rôle crucial que jouent les communes pour veiller à ce que les minorités soient intégrées comme acteurs clés en première ligne pour identifier les lacunes dans les réponses apportées aux besoins et intérêts réels de ces minorités. Il est essentiel d'établir des canaux de coopération et des synergies efficaces entre les conseils locaux et régionaux des minorités et les autorités locales.

153. Les minorités nationales ont également droit à un siège dans les conseils locaux lors des élections locales générales²⁹⁹ lorsqu'elles représentent entre 5 % et 15 % de la population³⁰⁰ ; si leur proportion dépasse 15 %, le nombre de sièges est plus important et elles se voient en outre accorder le droit d'occuper une fonction de direction, généralement celle d'adjoint au maire. Les adjoints au maire issus

²⁹⁶ [The Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Croatia for the period 2020-2025](#), Conseil national serbe (2025), page 49.

²⁹⁷ La liste des parlementaires représentant les minorités nationales élus lors des élections de mai 2024 peut être consultée [ici](#). Dans l'assemblée actuelle, la représentation des minorités s'établit comme suit : trois parlementaires pour la minorité nationale serbe ; un parlementaire pour les minorités nationales tchèque et slovaque ; un parlementaire pour la minorité nationale italienne ; un parlementaire pour la minorité hongroise ; un parlementaire pour les minorités nationales albanaise, bosniaque, macédonienne, monténégrine et slovène ; et un parlementaire pour les minorités nationales allemande, autrichienne, bulgare, juive, polonaise, rom, roumaine, ruthène, russe, turque, ukrainienne et valaque. Le Comité consultatif note que seuls deux parlementaires sont des femmes et invite, par conséquent, les autorités à mettre en place des mesures visant à promouvoir un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes dans la représentation des minorités nationales au parlement.

²⁹⁸ [Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske - Elections for council members and national minorities representatives](#).

²⁹⁹ [Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske - Local elections](#)

³⁰⁰ Le Conseil national serbe s'est dit satisfait d'une mesure positive adoptée par le comté de Bjelovar-Bilogora en faveur de personnes appartenant aux minorités tchèque et serbe. Selon le recensement de 2021, les deux minorités suivantes sont passées sous le seuil légal de 5 % de la population du comté requis pour obtenir le droit d'élire un adjoint au préfet de comté : les Tchèques avec 4,91 % et les Serbes avec 4,87 %. Néanmoins, en décembre 2024, l'assemblée du comté a modifié le Statut du comté afin de garantir à ces deux minorités le droit d'élire un représentant-e à l'assemblée du comté ainsi qu'un adjoint au préfet de comté, lors des élections locales de 2025.

de minorités ont toutefois généralement un rôle symbolique. Leurs attributions se limitent à des fonctions de représentation sur des questions liées aux minorités plutôt qu'à une participation active à l'élaboration des politiques ou aux processus décisionnels locaux. Sur une note positive, à la suite des élections locales de mai 2025³⁰¹, le premier adjoint au maire issu de la minorité nationale rom en Croatie a été élu dans le comté de Međimurje. Des élections partielles des collectivités locales ont été organisées en octobre 2025 afin de pourvoir 75 postes de représentants de minorités qui n'avaient pas été élus en mai 2025³⁰². Dans l'ensemble, selon la presse³⁰³, le taux de participation à ces élections des personnes appartenant à des minorités nationales a été en moyenne de 7,5 %. Dans certaines régions, comme l'Istrie, la participation a été particulièrement faible : 1,07 % parmi les Serbes et 5,18 % parmi les Italiens³⁰⁴. En outre, des préoccupations ont été exprimées concernant le système électoral applicable à ces représentants des minorités, qui a conduit à l'élection quasi permanente de certains titulaires de longue date par un nombre très réduit d'électeurs (voir l'article 3). Par ailleurs, ces représentants sont considérés comme entretenant des liens étroits avec le gouvernement, certains interlocuteurs affirmant qu'ils bénéficient de son financement.

154. Le Comité consultatif rappelle que « [l]a représentation et la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les organes élus, [...] sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour assurer une participation effective. Leur inclusion dans les organes élus à différents niveaux dépend en grande partie des traditions et garanties constitutionnelles offertes par la législation électorale. Le choix et les modalités du système électoral ont souvent un impact direct sur le caractère effectif de la participation des minorités dans les décisions »³⁰⁵. À cet égard, le Comité consultatif a noté que « lorsque les lois électorales prévoient un seuil, l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales au processus électoral doit être dûment pris en compte »³⁰⁶.

155. Le Comité consultatif considère également que « le système des sièges partagés » est particulièrement bien adapté aux besoins des minorités numériquement faibles. Pour que ces dispositions aient un impact significatif sur la participation de toutes les minorités nationales représentées par le(s) siège(s) partagé(s), il est important que les minorités concernées conviennent d'une stratégie commune et d'objectifs partagés à atteindre par la représentation dans l'organe électif. Les représentants élus occupant des sièges partagés devraient veiller à être les porte-parole de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales de la circonscription. Un système de rotation des représentants des différentes minorités nationales peut contribuer au sentiment de partage du siège »³⁰⁷. Le Comité consultatif rappelle également que, « lorsque les possibilités de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes élus sont limitées dans la pratique, d'autres moyens, notamment des modalités particulières favorisant leur représentation, doivent être envisagés pour renforcer leur participation »³⁰⁸.

156. Le Comité consultatif regrette qu'en dépit de sa précédente recommandation³⁰⁹, rien n'indique que l'efficacité du soutien apporté à l'ensemble des conseils et représentants des minorités fasse l'objet d'une évaluation régulière et adéquate, afin de garantir leur participation effective aux processus décisionnels locaux et régionaux. Par ailleurs, le Comité consultatif considère que le cadre actuel régissant la représentation parlementaire des minorités nationales ne répond pas pleinement à leurs besoins et intérêts actuels. Il est également indispensable de mener des consultations avec les parties prenantes concernées afin de repérer les éventuelles lacunes du système actuel de sièges réservés.

³⁰¹ Au total, 67 maires et dirigeants de comté ont été élus dans 65 collectivités locales et régionales, et plus précisément dans 56 collectivités locales et 9 collectivités régionales. La répartition par minorité nationale était la suivante : la minorité serbe a élu 34 parlementaires ; la minorité italienne, 14 parlementaires ; les minorités hongroise et rom, cinq parlementaires chacune ; la minorité tchèque, quatre parlementaires ; les minorités bosniaque et ruthène, deux parlementaires chacune ; et la minorité slovaque, un parlementaire. Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

³⁰² [Narodne novine, no. 113/25](#). Le 5 octobre 2025, de nouvelles élections ont été organisées dans 63 collectivités locales (474 bureaux de vote) afin d'élire 75 représentants de minorités qui n'avaient pas été élus en mai 2025. Ces élections visaient à pourvoir les sièges vacants des minorités nationales serbe, rom, italienne, hongroise, slovaque, ruthène, ukrainienne et bosniaque, ainsi que ceux des Croates lorsqu'ils étaient minoritaires. En mai 2025, les personnes appartenant aux minorités nationales ont élu 273 membres des instances représentatives. Par minorité, les personnes appartenant à la minorité serbe ont élu au total 156 membres des instances représentatives des collectivités territoriales ; la minorité italienne, 40 membres ; la minorité rom, 24 ; la minorité hongroise, 19 ; la minorité bosniaque, 13 ; la minorité tchèque, 11 ; la minorité slovaque, 4 ; la minorité ruthène, 3 ; et les minorités albanaise, ukrainienne et slovène ont élu un membre chacune.

³⁰³ Vijesti HRT (5 octobre 2025), [Dopunski izbori : Izrazito slab odaziv birača](#) (Élections partielles : taux de participation extrêmement bas).

³⁰⁴ [Lokalni izbori 2025](#). (Élections locales 2025).

³⁰⁵ Voir le [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#). La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationale à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 72.

³⁰⁶ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 82.

³⁰⁷ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 92.

³⁰⁸ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 87.

³⁰⁹ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Croatie](#), paragraphe 231.

Bien que l'attribution de huit sièges réservés au parlement soit une mesure bienvenue pour favoriser la participation des minorités, un dialogue plus large s'impose afin de faire en sorte que le système assure la représentation effective et à égalité de l'ensemble des minorités nationales sans désavantager les minorités moins importantes numériquement. À cet égard, le Comité consultatif souligne que la participation politique des personnes appartenant aux minorités nationales doit être réelle et pleinement effective. Par ailleurs, la représentation parlementaire ne devrait pas être considérée comme l'unique moyen de mettre en œuvre l'article 15 de la Convention-cadre³¹⁰. Compte tenu du taux de participation extrêmement faible aux élections concernant la représentation des minorités, ce qui fragilise la légitimité démocratique de ces processus, des mesures s'imposent pour encourager la participation accrue des personnes appartenant aux minorités nationales et pour garantir le fonctionnement effectif de leurs instances représentatives.

Recommandations

157. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à remédier sans délai aux lacunes du système actuel de sièges réservés aux minorités nationales au parlement et, pour ce faire, à consulter pleinement et effectivement leurs représentants, conformément aux dispositions prévues par la Convention-cadre. Toute solution retenue doit garantir le respect de l'égalité des chances et de la diversité au sein des minorités nationales, et toute mesure future devra être élaborée dans le cadre d'une consultation effective et inclusive.

158. Le Comité consultatif réaffirme sa recommandation visant à vérifier régulièrement si les collectivités locales et régionales respectent leurs obligations légales de soutien à tous les conseils et représentants des minorités. Les autorités devraient promouvoir la participation aux élections des conseils des minorités et veiller à ce que ces conseils disposent de ressources suffisantes pour pouvoir participer de manière effective aux processus décisionnels locaux et régionaux.

Participation effective à la vie socio-économique : accès des Roms à l'emploi (article 15)

159. Bien que le PNIR 2021-2027 prévoie un ensemble de mesures destinées à promouvoir l'emploi des Roms, notamment pour réduire l'écart global en matière d'emploi, lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes et améliorer la situation des jeunes Roms qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni dans le système éducatif, la population rom demeure largement sous-représentée sur le marché du travail. Selon les données de référence du PNIR, 63,3 % des jeunes Roms sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation, contre seulement 14,2 % dans la population générale³¹¹. En outre, en 2024, 90,6 % des personnes au chômage appartenant à la minorité nationale rom n'avaient suivi aucun enseignement formel, avaient suivi exclusivement l'enseignement élémentaire ou ne l'avaient pas achevé³¹². Cela souligne l'importance d'encourager et de soutenir la scolarisation des enfants roms (voir l'article 12) ainsi que de s'attaquer aux obstacles systémiques, notamment à l'accès restreint à l'enseignement supérieur, qui doivent rester une priorité afin de rompre le cycle de l'exclusion économique.

160. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'à la fin du mois de décembre 2024, 3 084 personnes au total appartenant à la minorité nationale rom étaient inscrites comme demandeurs d'emploi auprès du Service croate de l'emploi (HZZ), soit 3,37 % de l'ensemble de la population au chômage. Sur ce nombre, 54,7 % étaient des femmes, la proportion la plus importante (48,0 %) concernant des personnes âgées de 30 à 49 ans. La plupart des actions ciblant les Roms sont gérées par le HZZ et mises en œuvre au moyen de mesures générales pour l'emploi, telles que la gestion de carrière et la prévention de l'abandon scolaire précoce, l'amélioration du niveau de qualification et la requalification, l'emploi subventionné grâce au cofinancement des salaires et des stages, ainsi que l'emploi indépendant. Bien que le HZZ réserve un budget aux Roms³¹³, aucune mesure pour l'emploi n'est spécifiquement adaptée à leurs besoins. Dans ce contexte, tout en notant avec satisfaction l'attention portée à l'écart entre les femmes et les hommes en matière d'emploi dans le PNIR 2021-2027, le Comité consultatif regrette qu'aucune activité n'ait encore été prévue ou mise en œuvre dans le cadre de cette mesure³¹⁴. En outre, compte tenu du niveau élevé de discrimination à l'égard des Roms dans les processus de recrutement³¹⁵, le Comité consultatif note avec préoccupation que la mesure particulière visant à mener des actions de sensibilisation auprès des employeurs dans

³¹⁰ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 87.

³¹¹ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 26

³¹² [Rapport annuel de la médiatrice pour 2024](#), page 168.

³¹³ Il s'élevait à 1,7 million EUR en 2023 et à 2,2 millions 2024. La très grande majorité de ce budget (plus de 90 %) est consacrée à des travaux d'intérêt public. Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 27

³¹⁴ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 26

³¹⁵ Médiatrice (8 avril 2024), [La médiatrice présente son rapport annuel 2023 au parlement croate](#).

les zones où la population rom est importante, n'a jamais été mise en œuvre et a finalement été exclue du Plan d'action PNIR 2023-2025.

161. Le Comité consultatif note que, bien que le taux d'emploi des Roms ait progressé au cours du sixième cycle de suivi, cette amélioration s'explique principalement par la pénurie générale de main-d'œuvre observée sur le marché du travail croate³¹⁶. Les programmes de travaux d'intérêt public demeurent le dispositif le plus utilisé en matière d'emploi³¹⁷, mais il est absent des plans d'action du PNIR. Ces programmes, gérés principalement par les collectivités locales et également à la disposition des associations et des conseils locaux et régionaux de la minorité nationale rom, s'appuient largement sur la main-d'œuvre rom, sans proposer de solutions pérennes pour sortir du cycle de la pauvreté. S'ils peuvent contribuer à réduire le chômage de longue durée, ils facilitent rarement une insertion durable dans le segment primaire du marché du travail, leurs emplois peu qualifiés ne nécessitant aucune qualification. Par conséquent, les programmes de travaux d'intérêt public peuvent créer une dépendance du fait que les Roms participent de façon répétée à ces programmes sans pour autant acquérir de nouvelles compétences ni bénéficier d'un accompagnement pour accéder à un emploi durable. Cela ne fait que perpétuer la dépendance à l'aide sociale et accentuer l'exclusion socio-économique, plutôt que de favoriser une véritable intégration économique. En outre, le Comité consultatif comprend que le programme de travaux d'intérêt public continue d'essuyer des critiques, notamment des plaintes anonymes faisant état de népotisme et de corruption. Selon certaines affirmations, la participation des conseils de la minorité rom et les pressions politiques qui y sont liées auraient influencé la répartition des quotas d'emplois entre les comtés, sapant ainsi la confiance des parties prenantes roms dans l'équité de sa mise en œuvre³¹⁸.

162. Le Comité consultatif réaffirme qu'« [a]fin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre. [...] Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps »³¹⁹. Il rappelle également que « [l]es personnes appartenant à des minorités nationales vivent souvent dans des zones frontalières ou dans d'autres régions éloignées des grands centres d'activités économiques et politiques. Elles sont, de ce fait, confrontées à des situations socioéconomiques plus difficiles que la population majoritaire. Les États parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances des personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions périphériques et/ou touchées par le déclin économique de participer à la vie socioéconomique »³²⁰.

163. En dépit de l'amélioration relative observée dans le taux d'emploi, le Comité consultatif demeure vivement préoccupé par la situation globale de l'emploi des Roms, en particulier par leur forte dépendance à l'égard des programmes de travaux d'intérêt public, qui contribuent à un chômage dissimulé à long terme. Des mesures novatrices devraient être mises en place pour promouvoir l'inclusion sur le marché du travail. Il peut s'agir, entre autres, d'incitations pour les employeurs, de partenariats public-privé et d'autres formes d'actions positives³²¹. À cet égard, le Comité consultatif accueille favorablement la politique menée sans relâche par le ministère de l'Intérieur pour accroître le taux d'inscription des Roms à l'Académie de police et rappelle que l'égalité des chances en matière d'emploi doit être garantie tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Le Comité consultatif note toutefois avec préoccupation que l'impact global des mesures existantes sur l'autonomisation économique des Roms n'a fait l'objet d'aucune évaluation exhaustive et qu'aucune de ces mesures n'était spécifiquement adaptée aux besoins de cette communauté, en particulier des femmes roms et des jeunes qui sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation.

³¹⁶ Suivi de la société civile rom (2025), [Croatie : Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PNIR entre le 1er juin 2023 et le 30 mars 2025 \(fiche pays\)](#), page 5.

³¹⁷ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 40 et 41.

³¹⁸ Suivi de la société civile rom (2025), [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du cadre stratégique national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms en Croatie](#), page 27.

³¹⁹ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 49.

³²⁰ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 42.

³²¹ [Recommandations sur la participation effective des minorités nationales à la vie économique et sociale et Note explicative de l'OSCE/HCNM](#), octobre 2023, Recommandation 20, page 52.

Recommandation

164. Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de mener une évaluation exhaustive des effets des mesures liées à l'emploi prévues dans le Plan national pour l'inclusion des Roms 2021-2027 sur l'autonomisation économique des Roms. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, en particulier dans les régions les plus défavorisées, et pour renforcer davantage les politiques ciblées en faveur des femmes et des jeunes Roms. Ces mesures devraient être élaborées en étroite concertation avec des personnes appartenant à la minorité rom et des experts indépendants, dotées de ressources adéquates, et faire régulièrement l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

Participation effective à la vie socio-économique / accès des Roms aux soins de santé (article 15)

165. Le PNIR 2021-2027 prévoit des mesures destinées à améliorer la santé des Roms, en mettant plus particulièrement l'accent sur la santé génésique des femmes, la réduction de l'écart d'espérance de vie entre les Roms et la population générale et la sensibilisation des communautés roms et des professionnels de santé à la violence fondée sur le genre. Par ailleurs, le Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027³²² comporte une mesure intitulée « Prévention des inégalités dans l'accès aux soins de santé », qui met l'accent en particulier sur les groupes minoritaires protégés par la Loi sur la prévention de la discrimination et la Loi sur l'égalité de genre. Néanmoins, les indicateurs de santé de la population rom sont nettement inférieurs à ceux de la population majoritaire : en moyenne, l'espérance de vie des femmes roms est inférieure de 15,7 années à celle des femmes de la population générale et celle des hommes roms est inférieure de 10,7 années à celle des hommes de la population générale³²³.

166. Selon les autorités³²⁴, des progrès importants ont été accomplis dans le domaine de l'égalité d'accès à la santé, grâce à la hausse du taux de couverture d'assurance maladie³²⁵ et du taux de vaccination des enfants roms, ainsi qu'à l'amélioration de la collecte de données de santé ventilées par l'Institut croate de l'assurance maladie. Toutefois, en raison de la forte dispersion géographique de la minorité nationale rom et de sa diversité, les mesures conçues au niveau central sont moins efficaces que des initiatives adaptées au contexte local. Parmi les exemples de bonnes pratiques à cet égard figurent le comté d'Osijek-Baranja, qui facilite l'accès à l'assurance maladie obligatoire ; le Centre de santé du comté de Sisak-Moslavina, qui a mis en place un « Programme pour les Roms » comprenant des soins infirmiers à domicile, des actions de sensibilisation à la santé des femmes et des dépistages gratuits du cancer en coopération avec l'hôpital général de Sisak ; ainsi que la Ville de Zagreb, qui finance le programme intitulé « La santé par l'éducation », destiné à prévenir les maladies chroniques et à améliorer la santé reproductive des femmes et des jeunes filles roms. Dans le comté de Međimurje, l'Institut croate de l'assurance maladie a mis en œuvre, en 2022-2023, un « projet pilote de prévention des addictions » ciblant les enfants et les jeunes roms. Le Comité consultatif note également avec satisfaction qu'au cours du sixième cycle de suivi, la Croatie a compté parmi les États membres de l'UE participant au projet « Garantie européenne pour l'enfance »³²⁶ dans le cadre duquel l'UNICEF Croatie et des partenaires nationaux et locaux, comme le comté de Međimurje, œuvrent à améliorer l'accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services sociaux, au logement et à la nutrition des enfants en situation de vulnérabilité, dont les enfants roms.

167. En dépit de ces mesures, les problèmes les plus pressants auxquels se heurtent les Roms en Croatie demeurent le manque d'éducation sur les soins de santé, la barrière de la langue, les comportements à risque, comme le tabagisme et la consommation de drogues, le manque de transports en commun entre les sites d'accueil éloignés et les centres de santé et les pratiques discriminatoires des professionnels de santé à l'égard des Roms³²⁷. Le Comité consultatif se félicite de la création de centres familiaux implantés dans les quartiers roms, qui contribuent à remédier à ces difficultés et jouent

³²² [Plan national pour la protection et la promotion des droits humains et la lutte contre la discrimination pour la période s'étendant jusqu'en 2027](#) (Zagreb, mars 2023), pages 27 à 31.

³²³ FRA UE (2022), [Les Roms dans dix pays européens – Principaux résultats](#), page 48.

³²⁴ Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

³²⁵ Selon certaines sources, 11 % des Roms n'ont pas d'assurance maladie. Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Croatie](#) (2025), paragraphe 82. Par ailleurs, le Comité consultatif note que les modifications apportées à la Loi sur l'assurance maladie en 2023 ont institué l'obligation, pour toutes les personnes assurées relevant de la catégorie dite « sans emploi », de se présenter régulièrement en personne auprès du Fonds d'assurance maladie croate (HZZO). Cette obligation risque de placer les Roms en position d'inégalité lorsqu'ils ne sont pas en mesure de la respecter en raison d'un handicap, d'une mauvaise santé ou de contraintes financières, ce qui peut entraîner l'annulation de leur couverture d'assurance maladie.

³²⁶ UNICEF (29 mars 2023), [La mise en œuvre efficace des activités à Međimurje atteste du bon fonctionnement de la Garantie européenne pour l'enfance](#).

³²⁷ Sedić B. et al. (2024), « [Préjugés des infirmières à l'égard des patients roms dans le système de santé de la République de Croatie](#) », *Croatian Nursing Journal*, vol. 8 n° 2, pages 153 à 167.

un rôle essentiel de sensibilisation au bien-être général ainsi qu'à la santé sexuelle et génésique des femmes. C'est le cas du centre familial implanté dans le campement de Kuršanec, dont le personnel dévoué a fourni de précieuses informations au Comité consultatif. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également évoqué la persistance de pratiques telles que les mariages précoces et forcés, une forme de violence fondée sur le genre qui s'observe au sein de la communauté rom et touche en particulier les jeunes filles roms. Dans ce contexte, le Comité consultatif renvoie aux conclusions et recommandations formulées par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) sur la Croatie³²⁸.

168. Le Comité consultatif est préoccupé par la situation des Roms en matière de soins de santé. Il reconnaît que cette question est liée à d'autres facteurs socio-économiques, notamment dans les domaines du logement, de l'éducation et de l'emploi. Il est également préoccupé par l'accès limité aux soins de santé, y compris aux services de santé sexuelle et reproductive, pour les femmes et les jeunes filles roms ainsi que par la question des mariages forcés et précoces. Pour y remédier, il est essentiel d'établir des canaux de communication plus fiables entre les professionnels de santé et les femmes roms, et de renforcer l'autonomie de ces dernières à l'aide de services de conseil adaptés. Enfin, le Comité consultatif réaffirme que les personnes appartenant à des minorités nationales sont confrontées à des difficultés particulières dans l'accès aux soins de santé, qui est un élément essentiel de la participation à la vie socio-économique³²⁹, et il note que ces difficultés risquent d'être encore aggravées pour les personnes exposées à une discrimination intersectionnelle, fondée sur le genre ou sur l'appartenance à une minorité.

Recommandations

169. Le Comité consultatif demande aux autorités d'assurer aux personnes appartenant à la minorité rom un accès effectif aux services de santé. Elles devraient également former le personnel de santé à l'inclusion, à la prévention des préjugés discriminatoires et à l'application d'une approche sensible au genre et tenant compte des spécificités culturelles dans la prise en charge des personnes appartenant à des minorités marginalisées. Les autorités devraient par ailleurs investir dans des infrastructures et des services médicaux dans les zones d'implantation des personnes appartenant à la minorité rom. Une attention particulière doit être portée aux résultats sensibles au genre en matière de soins de santé.

170. Le Comité consultatif encourage les autorités à travailler avec les représentants et organisations roms pour lutter de manière non stigmatisante contre la violence fondée sur le genre envers les femmes roms. Des efforts devraient être faits pour sensibiliser aux conséquences préjudiciables des mariages précoces et des mariages forcés.

Participation effective à la vie socio-économique : accès des Roms au logement (article 15)

171. Dans le domaine du logement, le PNIR 2021-2027 fixe un large éventail d'objectifs, notamment un meilleur accès à l'égalité au logement social en fonction de critères d'attribution fondés sur les besoins sociaux ; la garantie de l'accès à des services essentiels, tels que l'eau courante, des installations sanitaires suffisantes et la collecte des déchets ; le suivi et la lutte contre la ségrégation spatiale ; la prévention des expulsions forcées au moyen de mécanismes d'alerte précoce et de médiation ; ainsi que la lutte contre les effets néfastes sur la santé de l'exposition à la pollution et à la contamination. Les autorités ont informé le Comité consultatif des progrès réalisés grâce aux investissements importants réalisés dans la construction de logements sociaux, les infrastructures, la régularisation des constructions et une aide ciblée aux ménages qui en ont le plus besoin³³⁰. En 2023 et 2024, 501 familles au total ont ainsi bénéficié de différentes formes de soutien matériel pour la construction de logements, et 13 collectivités locales ont bénéficié de financements pour l'aménagement du territoire dans les municipalités où les Roms représentent plus de 1 % de la population³³¹. Les infrastructures ont été également améliorées dans 25 municipalités, la construction de logements sociaux ayant été cofinancée dans les quartiers roms de Slavonski Brod (comté de Brod-Posavina). Malgré l'absence de données précises, les autorités indiquent que l'amélioration des perspectives d'emploi et de formation a permis à de nombreuses familles roms de quitter des sites d'accueil ségrégués pour s'installer dans des villages voisins, en particulier dans le comté de Međimurje.

172. En dépit de ces mesures visant à améliorer l'accès des Roms à un logement décent, il reste en règle générale très difficile pour la communauté rom de se loger correctement. Les Roms continuent

³²⁸ Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), [Rapport d'évaluation de référence](#) sur la Croatie, publié le 6 septembre 2023, paragraphes 220 et 221.

³²⁹ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) par. 61.

³³⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 123 et 131.

³³¹ Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 23 juillet 2025.

de vivre majoritairement dans des quartiers exclusivement roms ou dans des zones urbaines ségréguées, ce qui renforce la ségrégation spatiale et sociale. Si la proportion de Roms vivant dans des conditions de logement précaires a diminué, passant de 69 % en 2016 à 55 % en 2021 (contre 13 % au sein de la population générale)³³², leurs conditions de vie restent inadéquates et continuent de constituer un frein majeur à leur accès aux services publics essentiels. Comme l'a observé le Comité consultatif dans le quartier de Kuršanec, près de Nyíregyháza, le surpeuplement des logements reste un problème chronique. L'enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) indique que 84 % des Roms vivent toujours dans des logements ne disposant pas du nombre minimum de pièces habitables, contre seulement 36 % de la population générale³³³.

173. La discrimination à l'égard des Roms sur le marché du logement demeure également répandue et se manifeste sous diverses formes, telles que la réticence de certains habitants à avoir des voisins roms ou le refus de prêts bancaires fondé sur l'appartenance ethnique³³⁴. En outre, les Roms continuent d'être victimes d'expulsions de force sans qu'une solution de relogement adéquate leur soit proposée³³⁵. Les interlocuteurs roms ont indiqué au Comité consultatif que ces problèmes liés au logement demeurent des problèmes systémiques qui continuent d'affecter les Roms dans une large mesure. Les interlocuteurs roms ont par ailleurs précisé que les politiques du logement tendent à privilégier l'amélioration des conditions de vie dans les zones ségréguées, plutôt qu'à adopter une approche globale visant à s'attaquer directement à la ségrégation par des mesures ciblées pour y mettre un terme. Bien que les efforts visant à améliorer les conditions de vie soient généralement appréciés, cette orientation stratégique renforce involontairement la ségrégation des Roms par rapport au reste de la population et contribue à maintenir leur isolement, notamment dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, ce qui demeure une source de préoccupation majeure. À cet égard, le Comité consultatif se félicite des exemples de déségrégation réussie en matière de logement mis en œuvre par la Ville de Zagreb au cours de la période de suivi, grâce auxquels des résidents de quartiers roms ont été relogés dans des logements intégrés³³⁶.

174. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Gens du voyage, affectent fortement leur capacité à participer à la vie socioéconomique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur vulnérabilité à l'égard des expulsions forcées³³⁷ ».

175. Le Comité consultatif demeure préoccupé par l'absence persistante de mesures globales et pérennes visant à améliorer l'accès des Roms au logement. Cette absence de mesures se répercute souvent sur la ségrégation dans l'éducation (voir l'article 12). Bien que les autorités aient entrepris des efforts louables, de graves difficultés persistent. Ces défis majeurs doivent être relevés au moyen d'une approche intégrée qui permette d'offrir des solutions de logement adaptées, d'améliorer les infrastructures et d'éviter que les disparités socio-économiques et la pauvreté ne se creusent davantage. Dans ce contexte, il est essentiel que les municipalités, qui jouent un rôle déterminant dans la question du logement des Roms, participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de logement, en collaboration avec les instances autonomes locales roms et les Roms eux-mêmes. Le Comité consultatif considère qu'il est fondamental d'accroître l'offre de logement social et de privilégier les mesures de déségrégation, en s'appuyant sur les recommandations du Conseil de l'Europe en la matière³³⁸.

³³² FRA UE (2022), [Les Roms dans dix pays européens – Principaux résultats](#), page 52.

³³³ FRA UE (2022), [Les Roms dans dix pays européens – Principaux résultats](#), page 54. Selon [la définition du surpeuplement par Eurostat](#).

³³⁴ Voir les exemples dans le rapport du Réseau européen d'experts juridiques (2025), [Rapport national sur la Croatie dans le domaine de la non-discrimination](#), pages 55 à 58.

³³⁵ Dans la municipalité de Drnje, les habitations de 7 familles roms, dont 17 enfants, ont été démolies au bulldozer par un auteur inconnu alors qu'elles étaient temporairement hébergées dans le gymnase d'une école locale à la suite d'inondations. Par ailleurs, dans la ville voisine de Hlebine, des résidents non roms ont lancé une pétition demandant le relogement d'une famille rom installée depuis peu. Voir le [document soumis](#) par la médiatrice au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies pour l'examen de la suite à donner aux Observations finales concernant le rapport de la Croatie valant neuvième à quatorzième rapport périodique, janvier 2025, paragraphe 16 ; le [Rapport annuel de la médiatrice pour 2022](#), pages 86 et 87.

³³⁶ Suivi de la société civile rom (2024). [Exemples de déségrégation réussie en matière de logement comme condition préalable à l'intégration des Roms](#), (Publié par Marek Hojsik), pages 69 à 74. La ville de Zagreb avait trois quartiers roms : Plinarsko naselje, Struge et Vrtni put. Les deux premiers ont été déségrégés et démolis, mais le quartier rom de Vrtni existe toujours.

³³⁷ [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#) (2008) paragraphe 57.

³³⁸ Recommandation [Rec \(2005\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe ; Recommandation [CM/Rec\(2024\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage.

Recommandation

176. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer d'améliorer les conditions de logement des personnes appartenant à la minorité rom. Ces mesures devraient inclure la modernisation des infrastructures existantes et la garantie de l'accès aux services essentiels, tels que l'eau potable et l'électricité. Les politiques de logement devraient également s'inscrire dans des stratégies plus larges de déségrégation, comprenant notamment des actions ciblées en faveur de l'emploi et des actions visant à favoriser l'inclusion sociale des Roms. Une attention particulière devrait être portée aux personnes en situation de vulnérabilité, notamment aux familles avec de jeunes enfants ou des personnes âgées.

Contacts transfrontaliers et coopération bilatérale (articles 17 et 18)

177. Selon les informations fournies par les autorités³³⁹, aucun nouvel accord bilatéral n'a été signé dans le domaine de la protection des minorités nationales au cours de la période de suivi. La Croatie a conclu de tels accords bilatéraux avec la Hongrie, l'Italie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie. Sur la base de ces accords, des Comités mixtes intergouvernementaux (CMI) supervisent la mise en œuvre et formulent des recommandations visant à améliorer le statut, ainsi que la protection et la promotion de l'identité et de la culture des minorités concernées. Aucune réunion du CMI concernant la minorité nationale serbe n'a eu lieu durant le sixième cycle de suivi, tandis que les comités concernant les minorités nationales macédonienne et hongroise ont continué de se réunir. Les représentants de la minorité nationale monténégrine ont déploré la suspension des réunions des CMI, qu'ils considèrent comme essentielles pour faire progresser la coopération, en particulier dans le domaine de la culture ; toutefois, les autorités ont informé le Comité consultatif que la quatrième session du CMI sur la minorité nationale monténégrine s'est tenue le 15 décembre 2025. C'est ce dont témoigne, par exemple, le projet de Centre culturel monténégrin, qui n'a pas encore vu le jour (voir l'article 5). En outre, un CMI a été créé sur la base de l'accord bilatéral signé en 2004 par la Croatie et la Serbie, mais il ne s'est pas réuni depuis 2019.

178. En 2022, la République tchèque et la Croatie ont signé un nouveau programme de coopération culturelle destiné à soutenir la préservation de la culture et du patrimoine, notamment la langue, la littérature et la religion, des personnes appartenant à la minorité croate en République tchèque et à la minorité tchèque en Croatie. En outre, la Croatie et la Slovaquie ont toutes deux manifesté le souhait de conclure un accord bilatéral relatif à la protection mutuelle des minorités nationales et entretiennent un dialogue actif sur cette question. Le Comité consultatif note également les initiatives visant à reconnaître les Croates comme une minorité nationale en Slovaquie³⁴⁰ ainsi que la décision de soutenir des projets concernant des Croates vivant à l'étranger, notamment la construction d'un centre culturel croate à Ljubljana³⁴¹.

179. Le Comité consultatif salue les efforts de la Croatie en matière de coopération bilatérale et y voit une occasion supplémentaire de promouvoir les relations avec les pays voisins. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle donc les principes inscrits dans les Recommandations de Bolzano/Bozen du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales selon lesquelles « [l]orsqu'ils traitent de questions concernant la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, les États devraient être guidés par les règles et les principes établis dans les documents internationaux relatifs aux droits humains, notamment dans les instruments et mécanismes multilatéraux créés spécialement pour soutenir la mise en œuvre des normes et des engagements relatifs aux minorités »³⁴². Le Comité consultatif rappelle également l'avis formulé dans le rapport de 2001 de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, selon lequel « l'efficacité de l'approche fondée sur les traités pourrait être menacée si ces traités n'étaient pas interprétés et appliqués de bonne foi, à la lumière du principe de bon voisinage entre États »³⁴³.

180. Le Comité consultatif souligne que la protection des droits des minorités nationales incombe au premier chef à l'État dans lequel elles résident. La protection offerte et le soutien accordé aux personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas dépendre de la qualité des relations bilatérales entretenues avec un autre État. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle que la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux peut servir à renforcer la protection des minorités et contribuer de

³³⁹ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 132 et 138.

³⁴⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#), pages 135 et 136. Le Comité consultatif note également qu'un accord bilatéral signé entre la Croatie et la Slovaquie dans le domaine de l'éducation a conduit à la conclusion d'un protocole d'accord en 2009.

³⁴¹ Vijesti (4 décembre 2025), [Vlada odredila četiri projekta od strateškog značenja za Hrvate izvan Hrvatske](#) (Le gouvernement soutient quatre projets à l'importance stratégique pour les Croates vivant à l'étranger).

³⁴² Voir le Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2008), [Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques](#), recommandation 17.

³⁴³ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent](#) (2001), page 22.

manière positive au développement des relations transfrontalières. La coopération peut compléter efficacement les mesures de protection prises au niveau national et favoriser le développement des infrastructures des minorités nationales, en particulier dans des domaines tels que l'éducation (article 14), y compris le droit aux visites familiales dans le cadre d'une libéralisation des réglementations en matière de visas.

181. Le Comité consultatif se félicite que les autorités utilisent les relations bilatérales avec les autres États afin de soutenir la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales en Croatie. Cependant, les minorités nationales autres que les minorités hongroise, italienne, monténégrine, macédonienne et serbe ne bénéficient pas encore d'accords bilatéraux. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre, le cas échéant, ces accords. Par ailleurs, la tenue de réunions plus régulières des CMI pourrait contribuer à renforcer davantage le dialogue avec les États voisins, y compris avec les minorités qui ne sont actuellement pas représentées par un CMI.

Recommandation

182. Le Comité consultatif encourage les autorités à entretenir de bonnes relations avec les pays voisins, notamment en poursuivant leurs efforts afin de signer des accords bilatéraux assurant une protection des droits des minorités nationales et en tenant régulièrement des réunions des comités mixtes sur les minorités.

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

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée le 10 novembre 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, et dans d'autres langues, dont le croate, l'albanais, l'allemand, le bosniaque, le bulgare, le hongrois, l'italien, le macédonien, le polonais, le romani, le roumain, le russe, le serbe, le slovaque, le slovène, le tchèque, le turc et l'ukrainien.

Le présent Avis comprend l'évaluation à laquelle a procédé le Comité consultatif à l'issue de sa sixième visite en Croatie.