

31 octobre 2025

RAPPORT sur la mission en CROATIE

9-10 septembre 2025

Sommaire

Introduction	2
Réunions et sites visités	2
Portée thématique de la mission dans le pays	4
<i>Mécanisme de surveillance indépendant (IMM)</i>	4
<i>Enfants migrants</i>	6
Conclusion	7

Introduction

À la suite de la décision du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de consolider les travaux de l'Organisation dans le domaine de la migration et d'assurer leur stabilité et leur continuité, une Division des migrations et des réfugiés (DMR) a été créée au sein de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), avec effet au 1er février 2025. La DMR coordonne notamment la mise en œuvre du [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe](#) (2021-2025), ainsi que la préparation d'un nouveau plan d'action sur les migrations et l'asile pour la période 2026-2029. Il gère également, entre autres, le [Réseau des correspondants sur la migration](#), composé de représentants des ministères concernés des États membres traitant des questions de migration ; son objectif est d'échanger les bonnes pratiques et de renforcer la coopération entre les différentes parties prenantes dans les États membres et le Conseil de l'Europe.

L'une des principales activités de la DMR consiste à mener des missions dans les États membres afin de collecter et d'analyser des informations sur la législation et les politiques en matière de migration, ainsi qu'à proposer aux États membres une assistance spécifique et adaptée pour relever les défis croissants liés à la migration, comme l'indique également [la Déclaration de Reykjavik de 2023](#) des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe.

Les 9 et 10 septembre 2025, le chef du DMR, M. Nikolaos Sitaropoulos, accompagné de Mme Tatiana Trusevits, conseillère juridique, a effectué une mission en Croatie. Cette mission a été l'occasion de recueillir des informations et d'échanger des points de vue avec un certain nombre d'acteurs nationaux et internationaux sur l'élaboration et les mesures prévues pour renforcer encore l'efficacité et l'efficacité, notamment du mécanisme indépendant de surveillance des frontières (IMM), sur lequel se concentre le présent rapport. Les discussions ont également porté sur les mesures prises pour renforcer encore la protection des enfants migrants accompagnés et non accompagnés dans le pays, y compris dans le cadre des procédures d'asile.

Le DMR tient à exprimer sa profonde gratitude à l'ambassadeur Toma Galli, représentant permanent de la Croatie auprès du Conseil de l'Europe, à Mme Štefica Stažnik, représentante de la Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme, et à Mme Ana Klasiček Popović, représentante adjointe et chef de département au sein du bureau du représentant, pour leur précieux soutien et leur aide dans l'organisation efficace de cette mission.

La mission en Croatie a été menée conjointement par le DMR et des représentants du [Département de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme](#) (DEJ) [du Conseil de l'Europe](#). Le présent rapport ne couvre que les activités de la délégation du DMR.

Réunions et sites visités

Au ministère de l'Intérieur de la République de Croatie, le DMR a rencontré M. Dalibor Jurić, directeur de la Direction des affaires européennes, des relations internationales et des fonds de l'UE ; M. Dario Dudas, chef du secteur des étrangers et de la protection internationale, Direction de l'immigration, de la citoyenneté et des affaires administratives ; M. Mario Tomas, chef du Centre d'accueil des demandeurs de protection internationale à Zagreb, Direction de l'immigration, de la citoyenneté et des affaires administratives ; M. Zvonimir Vrbljanin, chef du service de l'immigration clandestine, direction des frontières ; M. Dejan Dretar, chef du service de la criminalité organisée, direction de la police criminelle ; M. Željko Kralj, chef du département du contrôle interne, cabinet du ministre ; et Mme Verica Kuhar Hrlić, chef du service de la législation européenne, direction des affaires européennes, des relations internationales et des fonds de l'UE.

Au bureau du procureur général, chargé d'ouvrir et de mener des enquêtes pénales sur toute activité criminelle, y compris la traite, l'exploitation ou les abus sexuels d'enfants migrants, la DMR a rencontré Mme Andrea Šurina Marton, procureure générale adjointe, chef du département pénal ; Mme Tanja Šušak, procureure générale adjointe, chef de l' , département civil et administratif ; Mme Natalija Slavica, procureure générale adjointe, membre du Conseil d'experts pour l'exécution des arrêts et décisions de la CEDH ; et Mme Nikolina Pilja, procureure municipale adjointe à Sisak, détachée auprès du bureau du procureur général.

Au cours de la réunion avec le Conseil de coordination du mécanisme indépendant de surveillance pour la protection des droits fondamentaux dans les actions des agents de police du ministère de l'Intérieur dans le domaine de la protection des frontières, de la migration illégale et de la protection internationale (IMM), le DMR a rencontré Mme Anna-Maria Getoš Kalac, PhD, chef du Conseil de coordination ; Mme Selma Ilić, directrice adjointe du Conseil de coordination ; et Mme Petra Šprem, PhD, associée administrative du Conseil de coordination.

Le DMR a également rencontré la médiatrice de Croatie, Mme Tena Šimonović Einwalter, et les membres de son bureau : Mme Dijana Kesonja, médiatrice adjointe, M. Saša Rajić, médiateur adjoint, Mme Snježana Stanić, conseillère de la médiatrice, et Mme Vanja Bakalović, conseillère de la médiatrice, ainsi qu'avec des représentants de deux organisations de la société civile : Le [Centre d'études sur la paix](#) et le [Centre juridique croate](#).

En outre, le DMR a rencontré les représentants du ministère du Travail, du Système de retraite, de la Famille et de la Politique sociale, du Bureau de la médiatrice pour les enfants et du HCR Croatie.

Au ministère du Travail, du Système de retraite, de la Famille et de la Politique sociale, le chef de la DMR et sa délégation ont rencontré Mme Marija Penava Šimac, chef du Service pour la protection des autres groupes socialement vulnérables, et Mme Alma Bernat, conseillère principale.

Au Bureau du Médiateur pour les enfants, le chef du DMR et sa délégation ont rencontré Mme Tatjana Holjevac, médiatrice adjointe pour les enfants, et Mme Nina Ćuričić, conseillère du Médiateur pour les enfants.

Le DMR a également rencontré la représentante du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Croatie, Mme Anna Rich, et Mme Kristina Benić Belavić, conseillère.

En outre, le DMR a effectué deux visites sur place :

[Le centre d'accueil à guichet unique \(Centar Dobrodošlice\)](#) est géré par la ville de Zagreb. Opérationnel depuis septembre 2024, il s'agit d'un centre polyvalent qui fournit des informations et d'autres formes d'aide, notamment des cours de croate, aux demandeurs de protection internationale, aux personnes bénéficiant d'une protection internationale ou temporaire et aux travailleurs étrangers titulaires d'un permis de séjour et de travail. Le chef du DMR et sa délégation ont rencontré les fonctionnaires municipaux chargés de fournir des services d'information au centre d'accueil à guichet unique et se sont familiarisés avec les activités du centre axées sur l'inclusion sociale des ressortissants étrangers en Croatie.

Le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Kutina est géré par le ministère de l'Intérieur et accueille principalement des demandeurs d'asile vulnérables, notamment des familles avec de jeunes enfants et des personnes âgées. La délégation du DMR a eu un échange avec son administration et a visité les locaux, se familiarisant avec les conditions de vie matérielles. Il a été observé que des installations pour les activités physiques sont disponibles, telles qu'une salle de sport intérieure équipée d'appareils de musculation et d'autres machines, ainsi qu'une aire de jeux extérieure pour les enfants ; la cantine propose des repas halal ; et les résidents peuvent profiter d'activités de loisirs, telles que la couture et la peinture, dans un espace dédié. Le chef du DMR et sa délégation se sont entretenus avec certains résidents, notamment une famille avec de jeunes enfants originaire de Syrie et une femme âgée originaire de la

République tchétchène, en Fédération de Russie, qui ont tous unanimement exprimé leur gratitude aux autorités croates pour l'hébergement et les services fournis, y compris les cours de langue croate.

Portée thématique de la mission dans le pays

La Croatie a été choisie comme destination de cette mission dans le pays étant donné que ce pays (qui fait partie de l'espace Schengen depuis 2023) possède la plus longue frontière terrestre extérieure de l'Union européenne (UE) (environ 1 350 km). Confrontées à un nombre croissant de migrants arrivant en Croatie,¹ dont beaucoup seraient prêts à poursuivre leur voyage vers l'Europe occidentale, les autorités croates ont rencontré certaines difficultés dans le contrôle des frontières, en particulier la « frontière verte »² avec la Bosnie-Herzégovine et la Serbie. En s'attaquant aux défis liés à la migration, les autorités croates ont acquis une expérience précieuse qui pourrait être très utile à d'autres États membres du Conseil de l'Europe, qu'ils fassent partie de l'UE, qu'ils soient candidats à l'adhésion ou qu'ils soient des États voisins.

Le pacte européen sur la migration et l'asile, qui doit entrer en vigueur en juin 2026, introduit, entre autres, l'obligation de mettre en place dans chaque État membre de l'UE un mécanisme de contrôle indépendant chargé « (a) de contrôler le respect du droit de l'Union et du droit international, y compris la Charte, en particulier en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile, au principe de non-refoulement, à l'intérêt supérieur de l'enfant et aux règles pertinentes en matière de détention, y compris les dispositions pertinentes du droit national en matière de détention, pendant la procédure de contrôle ; et (b) de veiller à ce que les allégations fondées de non-respect des droits fondamentaux dans toutes les activités pertinentes liées au contrôle soient traitées efficacement et sans retard injustifié, de déclencher, si nécessaire, des enquêtes sur ces allégations et de suivre l'évolution de ces enquêtes ».³ La Croatie ayant été la pionnière de ce processus, puisqu'elle a mis en place le tout premier mécanisme indépendant de surveillance des frontières (IMM) dès 2021, le fonctionnement de l'IMM présentait un intérêt particulier pour cette mission.

En outre, compte tenu des multiples efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour renforcer la protection des migrants et des réfugiés vulnérables dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025), la mission dans le pays a également examiné la situation des enfants migrants, y compris ceux non accompagnés.

Mécanisme de surveillance indépendant (IMM)

Le « Mécanisme indépendant de surveillance pour la protection des droits fondamentaux dans les actions des agents de police du ministère de l'Intérieur dans le domaine de la protection des frontières, de la migration illégale et de la protection internationale » (*Nezavisni mehanizam nadzora*) a été créé par le ministère croate de l'Intérieur en 2021 sur la base de l'accord de coopération⁴ conclu entre le ministère de l'Intérieur et les membres de l'IMM (Académie croate des sciences médicales (CAMS) ; Académie croate des sciences juridiques (CALS) ; Centre pour le dialogue culturel (CCD) ; Croix-Rouge croate (CRC) ; et Prof. Dr Iris

¹ Voir les statistiques officielles sur <https://podaci.dzs.hr/2025/en/97256>.

² Le terme « frontière verte » est un terme informel largement utilisé en Croatie pour désigner le territoire situé entre les points de contrôle frontaliers terrestres officiels.

³ Article 10 du règlement relatif au contrôle ([règlement \(UE\) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instaurant le contrôle des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures](#) et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817). Voir également « [Surveillance des droits fondamentaux lors du contrôle et de la procédure d'asile à la frontière – Guide sur les mécanismes nationaux indépendants](#) » | Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁴ Le texte consolidé de l'accord de coopération du 29 avril 2025 est disponible à l'adresse suivante : [https://www.nmn.hr/UserDocImages/dokumenti/Consolidated Text of the Cooperation Agreement adopted 29.04.2025.pdf?vel=209395](https://www.nmn.hr/UserDocImages/dokumenti/Consolidated%20Text%20of%20the%20Cooperation%20Agreement%20adopted%2029.04.2025.pdf?vel=209395)

Goldner Lang (à titre personnel). En 2025, le Centre pour la criminologie et la sécurité dans les Balkans (CBCS) a rejoint l'IMM.

L'IMM n'est pas un organisme de contrôle chargé des « plaintes » ou des « affaires internes », car de telles entités existent déjà en Croatie (par exemple, le bureau du procureur général, le médiateur, le département de contrôle interne du ministère de l'Intérieur).⁵ Sa création a marqué « le début d'un dialogue impartial, indépendant et d' e avec le ministère de l'Intérieur, visant non seulement à détecter et à poursuivre les comportements illégaux individuels des policiers, mais aussi à identifier les facteurs normatifs, institutionnels, systémiques, opérationnels, techniques et, en fin de compte, humains qui contribuent à ces comportements ou les causent ». ⁶ Il convient de noter qu'« au moment de sa création, il n'existait en Europe aucun mécanisme spécialisé (civil) comparable de contrôle de la police dans le domaine de la migration irrégulière. Il n'existait aucun mécanisme européen similaire ni aucune ligne directrice établie en matière de bonnes pratiques pouvant servir de modèle à ce mécanisme. » ⁷

Les activités de l'IMM comprennent (1) « le contrôle des actions des agents de police et de leur respect des droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière et des demandeurs de protection internationale dans l'application des réglementations régissant le contrôle des frontières nationales et la protection internationale » (contrôle des actions de la police) ; (2) « l'accès aux dossiers individuels » ; et (3) « l'accès aux activités et aux rapports de la Direction générale de la police concernant une action illégale présumée à l'égard des migrants en situation irrégulière et des demandeurs de protection internationale ». ⁸ Ces activités peuvent être menées « à la frontière extérieure, y compris la frontière verte, aux points de passage frontaliers / dans les commissariats de police / les administrations policières de la République de Croatie avec la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la République de Serbie, ainsi que dans les centres d'accueil et les centres d'accueil pour étrangers ». ⁹

Le ministère de l'Intérieur « apporte son soutien au mécanisme de surveillance indépendant en désignant un agent de liaison [...] afin d'assurer un échange d'informations fluide et rapide et l'exécution d'autres tâches permettant la mise en œuvre des activités du mécanisme de surveillance indépendant ». Le contact doit « fournir aux observateurs des rapports statistiques pour le mois précédent contenant des informations sur tous les migrants en situation irrégulière et les demandeurs de protection internationale, sur les tendances migratoires à la frontière extérieure croate, y compris les paramètres de base d'évaluation des risques pour le mois à venir, les intentions enregistrées de demandes de protection internationale, l'entrée, le mouvement et le séjour illégaux sur le territoire croate, ainsi que les cas de trafic de migrants » ¹⁰.

Le comité de coordination de l'IMM « dirige et gère de manière professionnelle les activités du mécanisme de surveillance indépendant, prépare des rapports périodiques sur ses travaux à l'intention du comité consultatif et du ministère de l'intérieur, une recommandation pour la mise en œuvre de mécanismes nationaux de surveillance conformément aux dispositions du pacte sur les migrations et l'asile à l'intention du ministère de l'intérieur, un rapport annuel sur les actions des agents de police du ministère de l'intérieur dans le domaine de la protection des frontières, la migration illégale et la protection internationale, en mettant particulièrement l'accent sur le respect des droits fondamentaux, le principe de non-refoulement, l'interdiction des expulsions collectives, l'interdiction de la torture ou d'autres formes de mauvais

⁵ Rapport semestriel de l'IMM (novembre 2022 – juin 2023 – décembre 2023 – juillet 2024), p. 3, disponible à l'adresse <https://www.nmn.hr/UserDocImages/dokumenti/SEMI-ANNUAL%20REPORT%20-%202024.pdf?vel=1897403>

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Article 8 de l'accord de coopération consolidé

⁹ Article 6 de l'accord de coopération consolidé

¹⁰ Article 5 de l'accord de coopération consolidé

traitements, sur la base des rapports individuels des observateurs, et accomplit d'autres tâches liées à la gestion du mécanisme de surveillance indépendant. »¹¹

Le comité consultatif, actuellement présidé par le responsable des droits fondamentaux de Frontex, reçoit les rapports du comité de coordination et lui adresse des recommandations.

Les observateurs de l'IMM sont totalement indépendants et autonomes. Ils « supervisent les actions des agents de police du ministère de l'Intérieur et vérifient qu'ils respectent les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière et des demandeurs de protection internationale dans l'application des réglementations régissant le contrôle des frontières nationales et l'octroi d'une protection internationale ». Les observateurs de l'IMM mènent des activités de surveillance annoncées et inopinées.

L'IMM dispose d'un accès complet aux données du système d'information du ministère de l'Intérieur, aux dossiers et aux sites, bien qu'il ne possède aucun pouvoir d'enquête.

Si les activités de surveillance ont été réduites dans le passé, la situation s'est considérablement améliorée en 2025, et le nombre d'activités de surveillance a rapidement augmenté au cours des six premiers mois de 2025, grâce à l'octroi de fonds supplémentaires, bien que l'IMM ne dispose toujours pas de personnel à temps plein.¹² Au cours de la mission, le Conseil de coordination de l'IMM s'est montré optimiste quant à l'avenir de l'IMM et très motivé pour poursuivre son travail de qualité avec le soutien accru des autorités.

Enfants migrants

Selon les données officielles pour 2024, le nombre d'enfants enregistrés ayant franchi illégalement les frontières s'élevait à 6 936, dont 1 340 étaient des enfants non accompagnés.¹³ Les règles relatives à l'hébergement dans les centres d'accueil pour étrangers et aux méthodes de calcul des coûts liés à l'éloignement forcé ont récemment été adoptées (Journal officiel n° 137/23) afin que, lors de la prise de décision concernant l'hébergement, l'intérêt supérieur de l'enfant, sa vulnérabilité due à des événements stressants antérieurs et l'effet de l'hébergement sur son état psychologique soient pris en compte. Les données disponibles montrent que le placement d'enfants dans des centres d'hébergement temporaire est rarement utilisé et ne dure pas plus de dix jours. Les conditions et les infrastructures des centres de transit ont été considérablement améliorées, et les enfants qui y sont hébergés bénéficient d'activités quotidiennes adaptées.¹⁴

Les enfants migrants non accompagnés se voient attribuer un tuteur légal par le centre d'aide sociale chargé de les représenter dans toutes les affaires juridiques, y compris les procédures d'asile. Ils sont hébergés dans des « centres de prestation de services communautaires » (CPUZ, « Centar za pružanje usluga u zajednici »). Toutefois, les autorités croates rencontrent souvent des difficultés lorsqu'elles tentent de fournir des services appropriés aux mineurs étrangers non accompagnés, car la grande majorité d'entre eux ne passent que quelques jours, voire quelques heures, en Croatie avant de se rendre, pour la plupart, dans d'autres États de l'espace Schengen.

Dans l'ensemble, la Croatie est profondément attachée à la promotion des droits de l'enfant, y compris ceux des enfants en déplacement, et a déployé des efforts considérables pour améliorer les infrastructures et les services fournis aux enfants migrants, y compris les mineurs étrangers non accompagnés.

¹¹ Article 3 de l'accord de coopération consolidé

¹² <https://www.nmn.hr/featured/imm-in-numbers-monitorings-almost-tripled-in-the-1st-half-of-2025/65>

¹³ Médiatrice pour les enfants, Rapport sur les activités de la Médiatrice pour les enfants en 2024, p. 199, <https://dijete.hr/hr/download/izvjesce-o-radu-pravobraniteljice-za-djecu-za-2024-godinu/> ; Voir également ECRE AIDA Country Report Croatia, Update 2024, p. 27, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/08/AIDA-HR_2024-Update.pdf.

¹⁴ [CM/Del/Dec\(2025\)1531/H46-14](#)

Conclusion

La première mission dans le pays entreprise par le DMR a été couronnée de succès grâce à la coopération et à l'ouverture des autorités croates à l'échange sur les questions susmentionnées, qui ont fourni une mine d'informations sur le fonctionnement de l'IMM, ainsi que sur l'accueil et la protection des enfants migrants en Croatie.

Au cours des réunions avec les autorités nationales, le DMR a proposé l'expertise du Conseil de l'Europe et des activités de renforcement des capacités sur mesure afin d'aider les autorités croates à relever efficacement les défis liés à la migration.

La mission dans le pays a permis au DMR d'identifier les domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe peut apporter une aide pratique aux autorités croates, notamment : explorer les synergies avec la MIM et d'autres institutions européennes similaires afin de renforcer davantage la méthodologie existante de la MIM et son efficacité ; par l'intermédiaire du Réseau des points focaux sur les migrations du Conseil de l'Europe, du Forum [des mécanismes nationaux de prévention \(NPM\)](#), géré par la DGI, et la collecte d'informations sur les projets concrets qui pourraient exister dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe pour créer des mécanismes indépendants de surveillance des frontières, conformément notamment à l'article 10 du règlement de l'UE sur le filtrage ; et offrir une formation sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme aux observateurs de la MIM et aux autres autorités compétentes.

La mission dans le pays a également permis au DMR d'observer les bonnes pratiques dans le domaine de l'inclusion sociale et de l'intégration des migrants et des réfugiés. L'initiative de la ville de Zagreb visant à créer un centre fonctionnant à la fois comme un pôle de connaissances et un espace d'interaction sociale accessible aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux travailleurs migrants étrangers mérite les plus grands éloges et constitue une bonne pratique qui pourrait être reproduite dans d'autres États membres.

En conclusion, cette première mission nationale de la DMR a démontré que la Croatie, à l'instar d'autres États membres, a la nécessité et la volonté de renforcer sa coopération avec le Conseil de l'Europe dans le domaine de la migration et de l'asile, et que le travail de la DMR apporte une valeur ajoutée concrète en garantissant que les défis croissants liés à la migration sont traités de la manière la plus efficace possible, dans le respect des normes du Conseil de l'Europe.