

Documents d'information

SG/Inf(2024)2

30 janvier 2024

**Rapport de la mission d'information en Bulgarie de
Mme Leyla Kayacik
Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les
migrations et les réfugiés
11-14 septembre 2023**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	3
I.1.	Contexte de la mission	3
I.2.	Dates et délégation	4
I.3.	Réunions et sites visités	5
II.	CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	5
II.1.	Textes pertinents	5
II.2.	Autorités compétentes	6
II.3.	Orientations de la politique migratoire	7
III.	ACCES A LA PROTECTION INTERNATIONALE	7
III.1.	Faits et chiffres	7
III.2.	Accès au territoire	8
III.3.	Procédure d'octroi de la protection internationale	9
III.4.	Examen de vulnérabilité et évaluation de l'âge	10
IV.	ACCUEIL ET PROTECTION DES DEMANDEURS D'ASILE	11
IV.1.	Centres d'accueil	11
IV.2.	Tutelle et protection des enfants non accompagnés	14
IV.3.	Femmes et filles migrantes	15
IV.4.	Autres migrants en situation de vulnérabilité	16
V.	TRAFIC DE MIGRANTS ET TRAITE DES ETRES HUMAINS	17
V.1.	Trafic de migrants	17
V.2.	Traite des êtres humains	18
VI.	RETENTION ADMINISTRATIVE DES MIGRANTS	20
VI.1.	Aperçu général de la rétention administrative	20
VI.2.	Rétention administrative des personnes vulnérables	20
VI.3.	Durée et conditions de la rétention administrative	21
VII.	PERSONNES AYANT FUI DE L'UKRAINE	22
VII.1.	Mise en œuvre de la protection temporaire	22
VII.2.	Accès aux droits liés à la protection temporaire	23
VII.3.	Initiatives et projets innovants	25
VIII.	RECOMMANDATIONS	26
IX.	ANNEXE : PROGRAMME DE LA VISITE	29

I. INTRODUCTION

I.1. CONTEXTE DE LA MISSION

1. Le 24 février 2023 a marqué le premier anniversaire du début de l'agression de l'Ukraine¹ par la Fédération de Russie, qui a provoqué la plus grande crise de déplacement de personnes en Europe aujourd'hui et conduit des millions de personnes à franchir les frontières de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. L'agression menée par la Fédération de Russie se poursuivant sans répit, les millions de personnes ayant dû fuir leur foyer en Ukraine ont toujours besoin de protection et d'un refuge. Pour ces pays qui accueillent des personnes en provenance d'Ukraine, en particulier là où le nombre de ces personnes est important, il est évident que la situation des droits humains restera un défi.
2. En 2022 et 2023, la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (RSSG), conformément à son mandat², a mené six missions d'information dans le contexte de l'agression continue de la Russie contre l'Ukraine, en République slovaque, en République tchèque, en Pologne, en République de Moldova, en Roumanie et en Hongrie, chacune de ces visites ayant donné lieu à un rapport³. La RSSG s'est aussi engagée dans divers échanges et consultations au sein du Conseil de l'Europe et a été en contact étroit avec les membres du Réseau de correspondants sur les migrations⁴ de tous les États membres, les représentants des organisations internationales concernées⁵ et la société civile.
3. Bien que la Bulgarie n'ait pas de frontière avec l'Ukraine, le nombre de personnes entrées sur le territoire bulgare après avoir fui l'Ukraine était, au 31 décembre 2022, de 997 344, dont 149 268 avaient été enregistrées en tant que bénéficiaires de la protection temporaire. A cette même date 49 704 personnes étaient restées dans le pays⁶.
4. Parallèlement, le nombre de ressortissants étrangers entrés en Bulgarie en provenance d'autres pays que l'Ukraine, notamment par les frontières avec la Türkiye et la Grèce, a fortement augmenté au cours des dernières années, ce nombre étant passé de 3 487 en 2020 à 16 767 en 2022⁷. Sur la même période, le nombre de personnes ayant demandé une protection internationale est passé de 3 525 à 20 407⁸. Les principaux pays d'origine de ces migrants et demandeurs d'asile sont, dans cet ordre, la Syrie, l'Afghanistan, le Maroc et l'Irak. Le présent rapport a dès lors pour but d'examiner la situation des personnes ayant fui l'Ukraine ainsi que de celle des autres personnes migrantes.

¹ Un discours prononcé par Marija Pejčinović Burić, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, lors de la cérémonie organisée à Strasbourg pour marquer le passage d'un an depuis le début de l'agression de la Russie contre l'Ukraine [Solemn ceremony: "United for Ukraine - honouring the unbreakable spirit of Ukrainians in face of Russia's aggression" - Secretary General \(coe.int\)](#)

² Mandat de la RSSG <https://rm.coe.int/mandat-du-representant-special-de-la-secretaire-generale-sur-les-migra/16809ee0e3>.

³ Voir [la page web de la RSSG](#) pour les rapports de mission de chaque pays.

⁴ [La réunion extraordinaire en ligne du réseau des correspondants du Conseil de l'Europe sur les migrations du 9 mars 2022.](#)

⁵ [La réunion en ligne avec des représentants du HCR, de l'OIM, de l'Unicef, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme \(HCDH\), de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE \(FRA\), de l'Agence européenne pour l'asile \(EUAA\) et de l'OSCE/BIDDH](#), qui s'est tenue le 8 avril 2022.

⁶ Voir également les chiffres en temps réel issus du site internet gouvernemental <https://ukraine.gov.bg>. Pour les données détaillées, voir [le site de l'Agence nationale pour les réfugiés](#).

⁷ Chiffres issus de [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles, Country Report: Bulgaria, 2022 update](#) (en anglais uniquement). Sur le nombre de franchissements irréguliers des frontières, voir [le site internet de Frontex, EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016](#) (en anglais uniquement).

⁸ Chiffres issus de [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](#). Pour les données de 2023, voir [le site internet de l'Agence nationale des réfugiés](#).

5. La Bulgarie est située sur la route des Balkans occidentaux et sur celle de la Méditerranée orientale. Pour beaucoup de migrants du Moyen Orient ou d'Afghanistan, elle est un pays de transit vers les pays de l'ouest de l'Europe. Toutefois, en raison de l'arrivée en Bulgarie d'un nombre important de ressortissants syriens, dont beaucoup demandent la protection internationale sur place, la Bulgarie est également confrontée aux défis d'un pays d'accueil. Frontière extérieure de l'Union européenne, elle fait de son accession à la zone Schengen un objectif prioritaire et entend à cette fin renforcer le contrôle de ses frontières et améliorer ses procédures d'asile⁹.
6. C'est dans ce contexte que la RSSG a mené une mission d'information en Bulgarie du 11 au 14 septembre 2023¹⁰. Dans la continuité de ses précédentes missions d'information, elle s'est donnée pour but de déterminer le soutien que le Conseil de l'Europe pourrait apporter aux autorités bulgares afin de relever les défis liés à l'arrivée de nombreuses personnes en provenance d'Ukraine, mais aussi d'autres pays, avec une attention aux personnes en situation de vulnérabilité, tout particulièrement les enfants non accompagnés ou séparés. A cet effet, elle s'est engagée dans un dialogue constructif avec les autorités bulgares rencontrées au cours de sa mission et entend poursuivre ce dialogue.

I.2. DATES ET DÉLÉGATION

7. Ce rapport décrit le cadre juridique et institutionnel concernant les migrations et l'asile en Bulgarie, l'accès à la protection internationale, l'accueil et la protection des demandeurs d'asile, la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains et la rétention administrative. Un chapitre spécifique est consacré aux personnes ayant fui l'Ukraine à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.
8. Les recommandations sur le soutien possible aux autorités compétentes sont émises dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025). L'objectif étant de s'assurer que les droits humains sont préservés et que des garanties contre le refoulement, les mauvais traitements, l'exploitation, les abus et la traite des êtres humains sont en place.
9. La situation des enfants, notamment non accompagnés ou séparés, étant un point d'attention prioritaire de la mission d'information en Bulgarie, la RSSG a inclus dans sa délégation M. George Nikolaidis, membre du bureau du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote). Son rôle durant la mission était de fournir une expertise thématique sur cette question. La conseillère politique de la RSSG, Mme Kinga Jensen-Magyar, et son conseiller juridique, M. Jean-François Goujon-Fischer, faisaient également partie de la délégation.
10. La RSSG adresse ses vifs remerciements au ministère des Affaires étrangères de la République de Bulgarie pour le soutien qu'il a apporté dans la planification et l'organisation de la mission d'information.

⁹ Stratégie migratoire nationale de la République de Bulgarie 2021-2025 ; [Déclaration relative à l'adhésion de la République de Bulgarie à l'espace Schengen](#) (en bulgare uniquement).

¹⁰ La précédente mission d'information en Bulgarie a été conduite en novembre 2017 par Tomáš Boček, alors Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés. Voir [le rapport de sa mission](#).

I.3. RÉUNIONS ET SITES VISITÉS

11. A Sofia, la RSSG et sa délégation ont rencontré M. Atanas Slavov, ministre de la Justice, M. Stoyan Temelakiev, vice-ministre de l'Intérieur, Professeur Michail Okoliyski et Dr Boyko Penkov, vice-ministres de la Santé, Mme Maya Vasileva et Mme Ginka Mashova-Stancheva, vice-ministres du Travail et de la Politique sociale, Mme Elena Shekerletova, vice-ministre des Affaires étrangères, Dr. Teodora Ivanova, secrétaire générale de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant, Mme Emilia Lazarova, vice-ministre de l'Education et des Sciences, M. Denyo Denev, vice-président de l'Agence nationale pour la sécurité nationale, ainsi que leurs délégations respectives. La RSSG et sa délégation se sont aussi entretenus avec Mme Diana Kovacheva, Médiatrice de la République de Bulgarie, et les membres de son bureau.
12. Ils ont visité le centre d'accueil et d'enregistrement (CAE) d'Ovcha Kupel à Sofia, en présence de Mme Mariana Koceva Tosheva, présidente de l'Agence nationale pour les réfugiés, le CAE d'Harmanli, le centre d'accueil pour personnes ayant fui l'Ukraine de Plovdiv, en présence de M. Stefan Stoyanov, maire-adjoint de Plovdiv, ainsi que les centres de rétention administrative de Lyubimets et Busmantsi. Ils se sont aussi rendus au poste-frontière d'Andreevo à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie.
13. La RSSG et sa délégation ont par ailleurs échangé avec des représentants du HCR, de l'OIM, de l'Unicef et de l'OMS en Bulgarie ainsi qu'avec des représentants de plusieurs organisations non-gouvernementales (ONG) actives dans l'assistance et les conseils aux migrants et réfugiés : Caritas Bulgarie, le Comité d'Helsinki de Bulgarie, l'association Assemblée nationale des réfugiés, le Centre de ressources Bilitis, le centre d'aide juridique Voice in Bulgaria et la Fondation de l'Association Animus. Enfin, ils se sont entretenus avec M. Tomislav Toshkov, secrétaire général du Centre de formation des avocats du Conseil suprême de l'Ordre des avocats de la République de Bulgarie.

II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

II.1. TEXTES PERTINENTS

14. Le droit des étrangers en Bulgarie s'articule principalement autour de deux lois : la loi sur les étrangers en République de Bulgarie de 1998¹¹ et la loi sur l'asile et les réfugiés de 2002¹², plusieurs fois modifiées¹³.
15. La loi sur les étrangers régit l'entrée, le séjour et le statut des ressortissants étrangers en Bulgarie. Elle définit notamment les mesures coercitives qui peuvent être prises à l'égard d'un étranger¹⁴, les recours administratifs et juridictionnels contre ces mesures et la surveillance que le Médiateur ou la Médiatrice de la République peut exercer sur l'exécution de certaines d'entre elles.

¹¹ Lien sur [le site Internet Lex.bg](http://le.site.Internet.Lex.bg) (en bulgare uniquement).

¹² Lien sur [le site Internet Lex.bg](http://le.site.Internet.Lex.bg) (en bulgare uniquement).

¹³ Les principaux textes d'application de ces deux lois sont l'Ordonnance n° 332 du 28 décembre 2008 relative aux compétences et à la coordination entre les services de l'État mettant en œuvre les règlements Dublin III et Eurodac, l'Ordonnance n° 1-13 du 29 janvier 2004 relative aux règles de la rétention administrative des étrangers et au fonctionnement des locaux d'hébergement temporaire des étrangers, le Règlement intérieur des centres de détention pour migrants relevant de la Direction des migrations du ministère de l'Intérieur, adopté le 16 juin 2016 (n° 5364P-20628), et l'Ordonnance n° 208 du 12 août 2016 relative aux règles et conditions de conclusion, d'exécution et de cessation des conventions d'intégration avec les étrangers bénéficiant de l'asile ou de la protection internationale.

¹⁴ Retrait de titre de séjour, reconduite à la frontière, expulsion, interdiction d'entrée sur le territoire, interdiction de quitter le territoire.

16. La loi sur l'asile et les réfugiés fixe les conditions et procédures d'octroi aux étrangers d'une protection spéciale sur le territoire bulgare. Elle prévoit trois catégories de protection : le droit d'asile¹⁵, la protection internationale¹⁶ et la protection temporaire¹⁷. Ces trois protections spéciales sont accordées respectivement par le président de la République, l'Agence nationale pour les réfugiés et le Conseil des ministres¹⁸.
17. D'autres textes régissent les droits et obligations des étrangers, notamment la Constitution : article 26 (2), sur les droits et devoirs des étrangers résidant en République de Bulgarie ; article 27 (1) sur la protection contre l'éloignement des étrangers résidant légalement dans le pays ; article 27 (2)(3), sur l'asile accordé aux étrangers persécutés en raison de leurs opinions ou pour la défense des droits et libertés internationalement reconnus ; article 98, donnant compétence au président de la République pour octroyer l'asile.
18. Parmi les textes ayant une incidence directe ou indirecte sur la situation des étrangers en Bulgarie, il convient encore de mentionner la loi sur la lutte contre la traite des êtres humains, la loi sur la protection de l'enfance et la loi sur la migration et la mobilité de la main-d'œuvre. Une série d'autres textes pertinents sont également mentionnés dans la Stratégie nationale migratoire de la République de Bulgarie 2021-2025¹⁹.

II.2. AUTORITES COMPETENTES

19. La compétence en matière de migrations et d'asile est répartie entre plusieurs services de l'Etat, relevant de ministères différents.
20. Le ministère de l'Intérieur participe à l'élaboration de la politique migratoire de la Bulgarie, en coopération avec d'autres ministères, institutions et organismes. Deux de ses directions sont principalement concernées.
21. La Direction générale de la police aux frontières est compétente dans la lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains. Elle est aussi la structure nationale responsable de la mise en œuvre des accords de retour à l'échelle de l'Union européenne et avec certains pays tiers.
22. La Direction des migrations a en charge la régulation des processus migratoires et le contrôle administratif du séjour des étrangers en République de Bulgarie, la lutte contre l'immigration irrégulière sur le territoire du pays et les services aux citoyens de l'Union européenne, des pays parties à l'accord l'Espace économique européen, de la Confédération suisse et des membres de leur famille. Elle est l'autorité responsable du placement des ressortissants étrangers en centres de rétention administrative et de la gestion de ces centres.
23. L'Agence nationale pour les réfugiés, placée sous l'autorité du Conseil des ministres, est compétente pour la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de la protection internationale en Bulgarie. Elle est notamment chargée de l'accueil des demandeurs de protection internationale et de la conduite de la procédure administrative liée aux demandes de protection.

¹⁵ Garanti par l'article 27 (2) de la Constitution.

¹⁶ Statut de réfugié et statut humanitaire/protection subsidiaire, en référence à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.

¹⁷ Suivant décision du Conseil de l'Union européenne.

¹⁸ Sur la composition du Conseil des ministres, voir [le site internet de ce dernier](#) (en anglais uniquement).

¹⁹ Disponible sur [le site ec.europa.eu](#), en bulgare uniquement.

24. L'Agence nationale pour la protection de l'enfance participe à la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de protection de l'enfance. Elle coordonne les activités connexes, élabore et surveille la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux de mise en œuvre de la protection de l'enfance. Elle suit et analyse la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de la protection de l'enfance. Sa compétence s'étend aux enfants étrangers, notamment non-accompagnés ou séparés²⁰.
25. L'Agence nationale pour la sécurité nationale est l'une des institutions habilitées à contrer les menaces à la sécurité nationale liées aux processus migratoires et à identifier les personnes présentes sur le territoire de la République de Bulgarie et associées à des organisations terroristes internationales ou à des groupes criminels organisés.
26. D'autres ministères et autorités administratives susceptibles d'intervenir dans le domaine des migrations et des protections spéciales sont mentionnés dans la Stratégie nationale migratoire de la République de Bulgarie 2021-2025.

II.3. ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

27. Dans la Stratégie nationale migratoire de la République de Bulgarie 2021-2025, les autorités bulgares indiquent qu'elles entendent développer une politique migratoire nationale durable par une migration bien gérée, qui doit garantir l'adéquation entre la migration économique et les besoins du marché du travail, protéger les droits de ceux qui ont besoin d'une protection internationale et approfondir la coopération internationale.
28. Les objectifs fixés par cette stratégie sont de faciliter l'admission des migrants entrant en Bulgarie de manière régulière, de renforcer les procédures de retour des étrangers en situation irrégulière ainsi que la prévention de l'immigration irrégulière et de contribuer à l'adoption d'un régime d'asile européen commun dans le respect des principes de solidarité et de responsabilité.

III. ACCES A LA PROTECTION INTERNATIONALE

III.1. FAITS ET CHIFFRES

29. Le(la) président(e) de l'Agence nationale pour les réfugiés est compétent(e) pour accorder, refuser, retirer et mettre fin à la protection internationale en Bulgarie. Il ou elle statue aussi sur les demandes de regroupement familial et autres demandes introduites par des étrangers qui ont sollicité ou obtenu la protection internationale. L'instruction de ces demandes est réalisée par des professionnels de l'Agence.

²⁰ Aux termes de l'article 25a. (2) de [la loi sur l'asile et les réfugiés](#) « L'Agence nationale pour la protection de l'enfant surveille et contrôle les conditions d'accueil dans les unités territoriales de l'Agence nationale pour les réfugiés afin de veiller à ce que les droits des mineurs non accompagnés ou des étrangers mineurs en quête de protection internationale soient respectés et qu'il n'existe aucune manifestation de violence physique et psychologique : peines ou traitements cruels, inhumains ou humiliants ».

30. Selon les statistiques publiées par l'Agence, le nombre de demandes de protection internationale s'est élevé à 20 407 en 2022 (chiffre en forte augmentation par rapport à 2020 : 3 525, et 2021 : 10 999). Les 4 principaux pays d'origine des demandeurs (hors Ukraine) étaient, dans cet ordre, la Syrie, l'Afghanistan, le Maroc et l'Irak, qui totalisaient à eux seuls 18 130 de ces demandes, soit près de 89 % du nombre total des demandes²¹. En 2022, 100 demandeurs ont obtenu le statut de réfugié, 4 273 ont obtenu la protection subsidiaire et 445 ont vu leur demande rejetée²², tandis que l'Agence pour les réfugiés a pris 14 474 décisions d'interruption de procédure en raison de la fuite des demandeurs²³.

III.2. ACCÈS AU TERRITOIRE

31. Les autorités bulgares souhaitent protéger les frontières du pays, prévenir l'entrée irrégulière de migrants et améliorer l'efficacité des procédures de retour²⁴. Des moyens importants ont été mobilisés pour prévenir les tentatives de franchissement irrégulier des frontières avec la Türkiye et la Grèce (opérations de police conjointes, contrôles au poste-frontière d'Andreevo, patrouilles, modernisation des équipements et moyens technologiques, renforcement de la coopération avec Frontex). En 2022, 168 378 personnes ont tenté de franchir les frontières de la Bulgarie, soit un chiffre trois fois supérieur à celui de l'année précédente. 5 701 ressortissants de pays tiers ont été interpellés en tentant de franchir irrégulièrement la « frontière verte », soit une augmentation de 77 % par rapport à l'année précédente, et 7 953 refus d'entrée ont été opposés²⁵.

32. Dans ce contexte, l'accès aux procédures pour les migrants en besoin de protection internationale doit être examiné avec attention. Malgré les informations fournies à la RSSG sur l'examen effectif des demandes de protection internationale des migrants interpellés aux frontières, plusieurs sources ont évoqué la pratique de refoulements ("pushbacks"²⁶)²⁷.

²¹ Les demandeurs étaient des hommes pour 67,4 % d'entre eux, des femmes pour 7,3 %, des enfants accompagnés pour 8,7 % et des enfants non accompagnés pour 16,4 %.

²² En 2022, le pourcentage de décisions favorables (statut de réfugié ou protection subsidiaire) pour les demandeurs des quatre principaux pays d'origine, Syrie, Afghanistan, Maroc et Iraq, était, respectivement, de 99 %, 49 %, 4 % et 46 %).

²³ De janvier à septembre 2023, le nombre de demandes de protection internationale était de 16 378, ce qui confirme la tendance à la hausse observée les années précédentes.

²⁴ Voir notamment [rapport sur l'exécution du budget-programme du ministère de l'Intérieur en 2022](#) (en bulgare uniquement).

²⁵ Voir [rapport sur l'exécution du budget-programme du ministère de l'Intérieur en 2022](#) (en bulgare uniquement).

²⁶ Dans sa Recommandation "[Repoussés au-delà des limites - Quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe](#)", de mars 2022, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe définit ces refoulements comme des "renvois sommaires sans respect des garanties nécessaires en matière de droits humains".

²⁷ La pratique des refoulements a été évoquée par la Commissaire aux droits de l'homme dans une lettre adressée le 13 décembre 2022 aux autorités bulgares, qui a donné lieu à une réponse le 20 décembre 2022 (Lettre et réponse publiées sur [le site internet du Conseil de l'Europe](#)), ainsi que dans sa recommandation de 2021. Dans sa recommandation, la Commissaire indique que « La Bulgarie a également procédé à des refoulements à sa frontière avec la [Türkiye]. Les incidents signalés concernaient le refus d'admission de personnes à des points de passage frontaliers et l'expulsion sommaire d'individus juste après leur arrestation sur le territoire bulgare. Outre ces refoulements vers la [Türkiye], des événements similaires ont été recensés à la frontière entre la Bulgarie et la Grèce, au sujet de personnes entrées en Grèce depuis la [Türkiye] ». D'autres sources publiques ont évoqué ces pratiques, notamment le Responsable des droits fondamentaux de Frontex (Voir le [rapport annuel 2022](#), en anglais uniquement) ou le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés ([ECRE – voir Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles: Statistics - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles - asylumineurope.org](#)) (en anglais uniquement). Dans son rapport 2021, le Groupe de travail tripartite composé de représentants du HCR, du Comité Helsinki de Bulgarie et de la Direction générale de la police des frontières évoquait lui-même 2 613 « incidents de refoulement » ([Rapport 2021](#), dernier publié, en anglais uniquement). Voir également les observations plus anciennes des comités des Nations unies : [Comité contre la torture, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Bulgarie, 15 décembre 2017](#) et [Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Bulgarie, 15 novembre 2018](#).

33. Aux dires des ONG rencontrées par la RSSG, ces refoulements s'accompagneraient parfois de violences et de pratiques humiliantes (confiscation de vêtements, de chaussures, d'argent ou de documents personnels)²⁸. Bien que la RSSG n'ait pas disposé, au cours de sa mission, d'éléments permettant d'établir la réalité actuelle de ces faits, elle encourage les autorités bulgares à se montrer vigilantes pour éviter la survenance de telles pratiques, contraires au principe de non-refoulement et aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.
34. Elle invite également les autorités bulgares à poursuivre leur coopération avec le service de l'exécution des arrêts de la Cour dans la mise en œuvre des arrêts intervenus dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les mesures générales d'exécution²⁹.

III.3. PROCEDURE D'OCTROI DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

35. La procédure d'octroi de la protection internationale a été évoquée lors des entretiens de la RSSG avec la présidente de l'Agence nationale pour les réfugiés, les responsables des centres d'enregistrement et d'accueil d'Ovcha Kupel et d'Harmanli et les représentants des organisations internationales et ONG.
36. Au cours de ces entretiens, la RSSG a constaté le nombre important d'abandons de la procédure de demande de protection internationale, notamment par les demandeurs Afghans, dont beaucoup quittent la Bulgarie pour rejoindre les pays de l'ouest de l'Europe.
37. Parmi les autres questions évoquées, la difficulté d'assurer le recrutement d'interprètes, notamment dans les langues rares, pour réaliser les entretiens personnels avec les demandeurs de protection internationale mérite d'être suivie avec attention, afin de garantir la qualité de la procédure d'octroi de la protection internationale. Des moyens suffisants doivent notamment être consacrés au recrutement de ces interprètes.
38. A la demande de l'Agence nationale pour les réfugiés, le bureau national d'aide juridique désigne des avocats pour représenter les enfants non accompagnés ou séparés, qui sollicitent la protection internationale, au cours de la procédure d'octroi³⁰. La loi sur l'aide juridictionnelle prévoit aussi une aide juridictionnelle pour les autres demandeurs de protection internationale, en particulier les personnes vulnérables.
39. La RSSG a été rendue attentive au fait que les avocats ont pour certains une connaissance insuffisante de la procédure d'octroi de la protection internationale. Elle se félicite toutefois des informations du ministre de la Justice relatives au projet « Renforcer les capacités administratives des autorités nationales dans le domaine de l'asile et des migrations »³¹, qui a permis la publication d'un manuel à l'intention des avocats représentant des personnes vulnérables, notamment les enfants non accompagnés ou séparés, au cours de la procédure d'octroi de la protection internationale. Ce manuel a pour but de faciliter et d'unifier l'activité de ces avocats et d'améliorer la coordination avec les autres instances administratives concernées.

²⁸ Elles ont donné en exemple le renvoi, à la frontière avec la Türkiye, d'un ressortissant afghan titulaire de la protection subsidiaire après confiscation de ses documents d'identité. Cet incident est relaté dans [le rapport de la Médiatrice de la République de Bulgarie à la suite d'inspections effectuées dans les structures de la direction des migrations du ministère de l'intérieur et de l'Agence nationale pour les réfugiés](#), disponible en bulgare uniquement.

²⁹ Notamment l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme D. c. Bulgarie du 20 juillet 2021, qui a jugé contraire aux articles 3 et 13 de la Convention l'expulsion précipitée de Bulgarie d'un journaliste sans examen des risques qu'il encourait en cas de retour et sans accès à un recours effectif ([CEDH, D. c. Bulgarie, no. 2, 9447/17, 20 juillet 2021](#)).

³⁰ Article 25 de la loi sur l'asile et les réfugiés.

³¹ Projet soutenu par le Mécanisme financier norvégien 2014-2021.

40. La RSSG salue aussi les formations dispensées aux avocats par le bureau national d'aide juridique, en coopération avec le HCR, le Comité d'Helsinki de Bulgarie et l'Agence nationale pour les réfugiés, et la mise en place par le bureau national d'aide juridique d'une ligne d'assistance juridique nationale, animée par deux avocats. Elle encourage la poursuite de ces activités de formation et d'information des avocats et leur approfondissement, y compris en coopération avec le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP).
41. Il est à noter que les ONG, notamment le Comité d'Helsinki de Bulgarie, sont présentes dans les centres d'accueil certains jours de la semaine pour rencontrer les demandeurs de protection internationale. Elles jouent un rôle essentiel auprès de ceux-ci en les informant du déroulement de la procédure et de ses délais.
42. Les autorités bulgares ont également évoqué le projet pilote pour des procédures rapides d'asile et de retour³². Ce projet, lancé en avril 2023 dans le cadre du Plan d'action de l'Union européenne sur les Balkans occidentaux de 2022, prévoit la mise en place de procédures d'asile accélérées sur le fondement de la directive sur les procédures d'asile. Lesdites procédures sont appliquées dans le centre de transit de Pastrogor, situé à proximité des frontières sud de la Bulgarie et concernent les demandes de protection internationale qui apparaissent manifestement infondées³³.
43. Les procédures accélérées ont pour but de permettre un examen rapide, sur le fond, des demandes de protection internationale aux frontières et d'éviter l'encombrement des centres d'accueil. Elles doivent aussi offrir l'ensemble des garanties de la procédure d'octroi de la protection internationale et permettre un examen des vulnérabilités des demandeurs. La RSSG suggère aux autorités bulgares d'examiner régulièrement les garanties offertes au cours de ces procédures accélérées, notamment au regard des questions déjà évoquées de la présence effective d'interprètes et de la formation suffisante des avocats.
44. Les autres aspects de la procédure d'octroi de la protection internationale n'ont pas été évoqués au cours des entretiens de la RSSG. Cette procédure fait toutefois l'objet d'un suivi par le HCR et par le Comité d'Helsinki de Bulgarie et donne lieu à des observations dans les rapports annuels de l'Asylum Information Database (AIDA)³⁴.

III.4. EXAMEN DE VULNERABILITE ET EVALUATION DE L'AGE

45. La loi sur l'asile et les réfugiés prévoit qu'à son arrivée dans un centre d'accueil, tout demandeur de protection internationale fait l'objet d'un examen médical, durant lequel il est déterminé s'il appartient à un groupe vulnérable ou a des besoins spécifiques (article 29(4)). Dans ce cas, une évaluation est effectuée et un plan de soutien peut être élaboré et versé au dossier personnel de l'étranger (article 30a(1)).
46. Selon les informations données par la présidente de l'Agence nationale pour les réfugiés et les responsables des deux centres d'enregistrement et d'accueil visités, cette évaluation est effectuée par les travailleurs sociaux de l'agence lors de l'instruction des demandes. Cet examen est conduit au moyen d'outils mis en place par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, notamment l'outil d'identification des personnes ayant des besoins spécifiques³⁵.

³² [La Commission européenne lance un projet pilote avec la Bulgarie](#), site internet de la Commission européenne.

³³ De mars à septembre 2023, 2033 demandes ont été enregistrées au centre de transit de Pastrogor, dont 1499 ont été rejetées dans le cadre de ces procédures accélérées. Voir [La Commission présente les progrès accomplis par la Bulgarie et la Roumanie en ce qui concerne les projets pilotes relatifs aux procédures accélérées d'asile et de retour](#), site internet de la Commission européenne.

³⁴ [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles: Statistics - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](#) (en anglais uniquement).

³⁵ Les personnes vulnérables ou à besoins spécifiques identifiées sont les enfants accompagnés et non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents célibataires avec des enfants mineurs, les

47. Les organisations internationales et les ONG ont fait part à la RSSG de leurs réserves sur la réalité ou la qualité de cet examen de vulnérabilité. Selon d'autres observations, les évaluations de vulnérabilité ne seraient pas systématiquement jointes au dossier des demandeurs³⁶. La RSSG suggère que le compte rendu de ces évaluations de vulnérabilité soient effectivement jointes aux dossiers des demandeurs conformément à la loi sur l'asile et les réfugiés.
48. Les entretiens de la RSSG ont aussi permis d'évoquer les procédures d'évaluation de l'âge. Selon les organisations internationales et ONG, les mineurs proches en âge de la majorité seraient fréquemment assimilés à des majeurs et traités comme tels lors de leur interpellation ou lors de la procédure d'examen de leurs demandes.
49. Au moment où la RSSG a conduit sa mission d'information, un groupe de travail animé par l'Agence nationale pour la protection de l'enfant, avec les représentants d'autres ministères et des représentants d'ONG, travaillait depuis 2019 à l'élaboration d'une procédure d'évaluation de l'âge dans le domaine de la migration, intégrant des garanties légales. Le 22 décembre 2023, la présidente de L'Agence nationale pour les réfugiés a annoncé l'adoption d'une instruction sur les conditions d'évaluation de l'âge des étrangers se déclarant mineurs, qui demandent la protection de la Bulgarie³⁷. Fondée notamment sur les principes de l'intérêt supérieur de l'enfant, de respect de la dignité humaine et de présomption de minorité, cette instruction doit entrer en vigueur le 1er mars 2024. La RSSG note cette information avec grand intérêt et suggère que la mise en œuvre de cette instruction et les modifications éventuelles de la loi sur l'asile et les réfugiés³⁸ soient réalisées en conformité avec la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration³⁹. Elle invite les autorités bulgares à travailler en ce sens avec le Conseil de l'Europe.

IV. ACCUEIL ET PROTECTION DES DEMANDEURS D'ASILE

IV.1. CENTRES D'ACCUEIL

IV.1.1. Vue générale des centres d'accueil en Bulgarie

50. L'Agence nationale pour les réfugiés a son siège à Sofia et est organisée en quatre unités territoriales, situées à Sofia, Harmanli, Banya et Pastrogor. Ces unités rassemblent des centres d'enregistrement et d'accueil (Voenna Rampa, Ovcha Kupel et Vrazhdebna à Sofia ; Harmanli ; Banya) ou des centres de transit (Pastrogor).

victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux, les personnes qui ont été soumises à la torture, au viol ou à d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, les personnes LGBTI et les personnes ayant des besoins spéciaux liés au genre.

³⁶ Voir [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles: Statistics - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\), p. 53](#) (en anglais uniquement).

³⁷ Voir [l'annonce faite sur le site Internet de l'Agence nationale pour les réfugiés](#) (en bulgare uniquement) et [le lien vers l'instruction](#) (en bulgare uniquement).

³⁸ Un projet loi préparé par l'Agence nationale pour les réfugiés (Portail des consultations publiques, 13 décembre 2019 : <https://bit.ly/2u4mFUy>, en bulgare uniquement) prévoyait d'inscrire dans la loi sur l'asile et les réfugiés une série de garanties : information de l'étranger concerné sur la possibilité de se soumettre à un examen médical pour déterminer son âge, recueil du consentement préalable de l'étranger ou de son représentant en connaissance de cause avant tout examen, information de l'étranger sur la méthode de l'examen et les conséquences possibles de son résultat, interdiction de fonder un rejet de la demande de protection internationale sur le refus d'un étranger de se soumettre à un examen, présomption de minorité en cas de doute sur l'âge du demandeur au terme de l'examen pratiqué, respect de la dignité humaine et choix du moyen d'examen le moins invasif par un professionnel médical qualifié garantissant un résultat fiable.

³⁹ [Recommandation CM/Rec\(2022\)22](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration (adoptée par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022, lors de la 1452e réunion des Délégués des Ministres).

51. Outre le traitement des demandes de protection internationale, l'agence organise l'accueil et l'hébergement temporaire des demandeurs. Elle les aide à s'adapter au contexte bulgare, leur propose des cours de langue bulgare, des activités d'assistance sociale, médicale et psychologique, les aide à s'intégrer, sélectionne et forme des traducteurs. Enfin, elle fournit une assistance aux étrangers qui demandent ou ont obtenu une protection internationale pour la délivrance des documents nécessaires à l'exercice de leurs droits par les divers autorités et organismes publics.

IV.1.2. Caractéristiques des centres visités

52. La RSSG a visité les centres d'enregistrement et d'accueil d'Ovcha Kupel à Sofia et d'Harmanli. Ces deux centres ont une capacité théorique respective de 860 et 2710 places⁴⁰. De nombreux mineurs non accompagnés, en majorité syriens, y sont hébergés. Si beaucoup ont entre 15 et 18 ans, la RSSG a constaté la présence d'enfants plus jeunes. Ces enfants sont hébergés dans les centres pendant la durée de l'instruction de leur demande de protection internationale et de leur demande de regroupement familial. Certains d'entre eux ont indiqué être hébergés depuis deux ans. Ces mineurs peuvent aller et venir de 8 heures 30 à 22 heures. Très peu d'entre eux sont scolarisés ou suivent une formation professionnelle.

IV.1.3. Conditions d'accueil

53. La RSSG a pu constater des dégradations dans les locaux des deux centres (trous dans les murs ou dans les portes de certaines chambres, éléments cassés dans les installations sanitaires). Les coupures d'eau ou l'obstruction des canalisations semblent fréquentes. Dans les chambres, les matelas en mousse étaient souvent détériorés et sans draps, les chambres étaient sommairement meublées, peu entretenues et mal aérées. Au centre d'Harmanli, des structures en métal ou en béton potentiellement dangereuses étaient visibles à l'extérieur. Au centre d'Ovcha Kupel, des déchets étaient accumulés au sol dans les espaces extérieurs.

54. Des personnels sont chargés du nettoyage des locaux, de la collecte des déchets et du nettoyage du linge des personnes hébergées. De la lessive et des produits détergents sont distribués aux occupants, de même que des produits d'hygiène personnelle. Toutefois, des insectes et parasites sont présents dans les locaux et les opérations de désinsectisation semblent avoir une efficacité limitée. Les problèmes de santé les plus fréquents concernent la Covid19, les maladies de peau et certaines autres maladies contagieuses. Plusieurs personnes, en particulier des enfants, portaient des marques de gale.

55. Selon les responsables des deux centres, l'attention des occupants à leur hygiène personnelle et leur respect des locaux a diminué au cours des dernières années. Beaucoup de dégradations seraient le fait des occupants eux-mêmes. Des différences culturelles sont avancées pour expliquer certaines pratiques observées, notamment la disparition ou le découpage des draps pour en faire des tentures ou l'éventration de matelas.

⁴⁰ Toutefois, la capacité réelle indiquée par l'Agence nationale pour les réfugiés est moindre, car elle tient compte du fait que certaines parties des locaux actuels sont impropres à l'hébergement. Les responsables du centre d'Harmanli ont précisé qu'à la date de la visite de la RSSG, la capacité du centre était de 1 676 places. Il était occupé par 1 302 personnes (978 hommes, 110 femmes, 214 enfants), pour la plupart (1 202) originaires de Syrie. Le centre d'Ovcha Kupel accueille également en majorité des ressortissants syriens hommes et des ressortissants d'autres pays de langue arabe (tandis que le centre de Voenna Rampa accueille en majorité des ressortissants afghans). Chiffres issus de [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles: Statistics - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](#) (en anglais uniquement).

56. Le manque de moyens humains est perceptible dans les deux centres. Les personnels médicaux n'y assurent pas une présence permanente et l'accès aux dentistes et dermatologues semble insuffisant. Les interprètes et les agents de nettoyage sont aussi en faible nombre au regard des besoins. Les travailleurs sociaux sont présents uniquement pendant les heures de travail et non en soirée ou durant les week-ends. Les organisations internationales présentes dans les centres, notamment l'OIM, s'efforcent de pallier ces manques.
57. La sécurité des centres est assurée 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 par une compagnie de sécurité privée. Seul un agent de police est placé à l'entrée du centre d'Harmanli. La sécurité de ce centre est malaisée compte tenu des dimensions du site. Seuls les centres d'Ovcha Kupel et de Voenna Rampa ont une zone protégée pour les mineurs non accompagnés. Au regard des constats effectués par la RSSG dans le centre d'Ovcha Kupel, il apparaît que le nombre de places dans la zone de sécurité n'est pas toujours suffisant, certains enfants étant placés dans des zones communes avec des adultes, pour la plupart des hommes célibataires. Des travaux de construction d'une zone protégée sont en cours dans les locaux du centre d'Harmanli et devraient être achevés pour la fin de l'année 2023⁴¹. En l'état actuel, la séparation physique des enfants non accompagnés d'avec les adultes n'est donc pas assurée.

IV.1.4. Appréciation d'ensemble

58. En dehors de la construction de la zone protégée d'Harmanli, la situation observée par la RSSG semble peu différente de celle constatée par la Médiatrice lors de sa visite d'inspection du centre d'Harmanli en juillet 2022⁴². Celle-ci avait recommandé d'envisager l'accroissement des ressources financières pour permettre le recrutement des personnels nécessaires, d'améliorer l'environnement et le parc immobilier du centre, de fournir de l'eau chaude sanitaire toute l'année, d'assurer un traitement adéquat des maladies de peau des occupants et de remédier durablement à la pénurie de dentistes. En 2022, l'Agence nationale pour la protection de l'enfant⁴³ a également formulé des recommandations⁴⁴, notamment pour favoriser un meilleur accès aux soins médicaux, améliorer l'environnement matériel des centres, conduire des réparations et améliorer les conditions d'hygiène. Conscientes des défis à relever dans ce domaine, les autorités bulgares ont fait preuve de transparence et se sont montrées prêtes à fournir les efforts nécessaires.
59. La RSSG s'associe aux recommandations de la Médiatrice et de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant et invite les autorités bulgares à intensifier les efforts pour les mettre en œuvre pour l'ensemble des centres d'accueil. Elle suggère que l'amélioration des conditions d'accueil dans ces centres soit menée sur la base des normes du Conseil de l'Europe sur les conditions d'accueil⁴⁵. Enfin, elle suggère une réflexion sur le renforcement des moyens attribués à l'Agence nationale pour la protection de l'enfant dans sa mission de suivi des centres accueillant des enfants non accompagnés.

⁴¹ La création d'une zone protégée au CAE d'Harmanli fait suite aux recommandations de la Médiatrice de la République de Bulgarie ([Rapport de la Médiatrice de la République de Bulgarie au titre du mécanisme national de prévention, établi à la suite d'une inspection du centre d'enregistrement et d'accueil d'Harmanli, 2022](#), disponible en bulgare uniquement) et de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant (Résumé de l'analyse des résultats d'une inspection sur le respect des droits de l'enfant dans les divisions territoriales de l'Agence nationale pour les réfugiés 2022 : <https://sacp.government.bg/sites/default/files/2022-08/rezumeanalizrpc2022.pdf>).

⁴² [Rapport de la Médiatrice de la République de Bulgarie au titre du mécanisme national de prévention, établi à la suite d'une inspection du centre d'enregistrement et d'accueil d'Harmanli, 2022](#), disponible en bulgare uniquement.

⁴³ L'article 25a, paragraphe 2, de la loi sur l'asile et les réfugiés prévoit que le président de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant exerce un suivi dans les unités territoriales de l'Agence nationale pour les réfugiés des conditions d'accueil des mineurs demandeurs de protection internationale, ainsi que le respect de leurs droits et la prévention de la violence physique et psychologique, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

⁴⁴ Voir le résumé de l'analyse des résultats d'inspection menée par l'Agence nationale pour la protection de l'enfant, cité précédemment.

⁴⁵ Voir également l'étude du Parlement européen « [Reception Conditions Across the EU](#) » (en anglais uniquement), 24 novembre 2023.

IV.2. TUTELLE ET PROTECTION DES ENFANTS NON ACCOMPAGNES

60. La loi sur l'asile et les réfugiés a été modifiée en 2020 pour confier la représentation légale des demandeurs d'asile et des réfugiés mineurs non accompagnés au Bureau national d'aide juridique, alors qu'elle incombait auparavant aux communes. Cette représentation légale couvre la procédure d'octroi de la protection internationale, mais aussi les démarches juridiques à accomplir par le mineur auprès des agences et institutions une fois cette protection attribuée. Si elle doit être assurée dans l'intérêt supérieur de ces enfants étrangers non accompagnés, elle n'équivaut pas à un système de tutelle, qui n'existe pas en tant que tel dans le cadre de la législation en vigueur.
61. La Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration invite les États à se doter d'un régime efficace de tutelle qui tienne compte des besoins spécifiques et de la situation des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, afin de protéger et de promouvoir leurs droits et de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant⁴⁶.
62. L'absence d'un tel système de tutelle renforce la vulnérabilité des enfants étrangers non accompagnés. Parmi ceux rencontrés par la RSSG, très peu sont scolarisés ou suivent une formation professionnelle, alors qu'ils souhaitent obtenir la protection internationale en Bulgarie et y être rejoints par leur famille. Ces enfants subissent une forte pression de la part de leurs parents, restés dans le pays d'origine, pour qu'ils obtiennent le regroupement familial et ne sont pas incités à préparer leur avenir. Ils ne sont pas à l'abri des risques de rencontres avec les trafiquants ou d'abus, notamment sexuels.
63. Un premier projet, visant à modifier la loi sur la protection de l'enfant et à offrir un cadre pour la tutelle des enfants étrangers non accompagnés a été porté à la connaissance de la RSSG⁴⁷. Les autorités bulgares ont aussi indiqué à la RSSG qu'elles examinaient l'intérêt d'un système de tutelle provisoire pour les enfants non accompagnés dont certains membres de la famille résident en Bulgarie et pourraient assurer leur tutelle jusqu'au regroupement de ces mineurs avec leurs parents.

⁴⁶ Selon cette recommandation, les mesures de tutelle doivent tenir compte de la situation de vulnérabilité particulière dans laquelle l'enfant non accompagné se trouve une fois hors de son pays d'origine, ainsi que de tous les facteurs de vulnérabilité appelant une protection et une assistance supplémentaires. Des dispositifs efficaces sont recommandés pour atténuer le risque accru d'exposition de ces enfants à la discrimination, à la négligence, à la violence sexuelle, au travail forcé, au trafic de stupéfiants, à l'enlèvement d'enfants, au mariage d'enfants et à d'autres formes de violence. La tutelle doit aussi contribuer à garantir que les efforts visant à trouver des solutions durables et fondées sur le respect des droits pour ces enfants sont lancés et mis en œuvre sans délai, y compris la possibilité de regroupement familial fondée sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁴⁷ Voir [le site du Réseau national pour les enfants](#). Ce projet prévoyait la mise en place de mesures de tutelle à l'égard des mineurs étrangers non accompagnés qui demandent la protection internationale. En vertu de ce texte, le président de l'Agence nationale pour les réfugiés aurait désigné aux enfants de moins de 14 ans qui demandent la protection internationale un tuteur parmi les fonctionnaires de l'Agence, lequel aurait représenté l'enfant, accompli les actes juridiques en son nom et dans son intérêt et aurait eu les droits et obligations inhérents à l'autorité parentale. Les enfants de 14 ans et plus se seraient vu uniquement désigner un curateur, qui aurait pour rôle de consentir aux actes juridiques de l'enfant, mais n'aurait pas exercé l'autorité parentale.

64. Le 13 décembre 2023, l'Assemblée nationale a adopté des modifications au Code de la famille, en particulier à ses articles 153, 156 et 173, pour réglementer la tutelle et la curatelle des enfants étrangers non accompagnés. Selon les nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 22 décembre 2023, « La tutelle est établie (...) La curatelle est établie (...) sur les mineurs étrangers non accompagnés qui se trouvent sur le territoire de la République de Bulgarie (...) », « Une personne peut (...) être désignée comme tuteur d'un mineur étranger non accompagné parmi les parents, les proches parents ou d'autres adultes résidant légalement dans le pays, qui ont donné leur consentement écrit à cet effet et pour lesquels il a été estimé qu'ils s'occuperont de lui en tenant compte de son intérêt supérieur », et « Le tuteur, respectivement le curateur, d'un mineur non accompagné ou d'un mineur étranger, qui est placé selon la procédure de l'article 26 de la loi sur la protection de l'enfance dans un service social ou un service sanitaire et social intégré de soins résidentiels, est le chef de ce service ». D'autres dispositions du code de la famille restent inchangées et devraient être applicables aux enfants étrangers non accompagnés, notamment les articles stipulant que « le maire de la commune ou un fonctionnaire désigné par lui est l'autorité de tutelle et de curatelle » et que « à l'âge de quatorze ans, la tutelle prend fin et l'autorité de tutelle et de garde nomme un curateur et un curateur adjoint ».
65. La RSSG prend note de ces nouvelles dispositions protectrices et invite les autorités bulgares à engager avec le Conseil de l'Europe une coopération étroite en vue de leur mise en œuvre efficace, afin de promouvoir les droits des enfants étrangers non accompagnés et à garantir leur intérêt supérieur.
66. Parallèlement, une réflexion pourrait être engagée sur des alternatives au placement des mineurs non accompagnés dans les centres d'enregistrement et d'accueil des demandeurs d'asile. Ces alternatives consistent notamment dans le placement dans des familles d'accueil ou des foyers spécialement adaptés aux mineurs. Actuellement, elles semblent se heurter à plusieurs obstacles, notamment le manque de moyens et de structures susceptibles de répondre aux besoins, le manque d'intérêt des mineurs pour ces modalités de prise en charge et la barrière de la langue, s'agissant de placements familiaux.
67. La RSSG suggère aux autorités bulgares d'engager une coopération avec le Conseil de l'Europe pour identifier des solutions permettant de lever ces obstacles et de développer les alternatives au placement des mineurs non accompagnés dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile⁴⁸.

IV.3. FEMMES ET FILLES MIGRANTES

68. Au cours de la mission d'information, la situation des femmes et des filles migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile a été relativement peu évoquée par les interlocuteurs. En 2022, les femmes ont représenté 7,3 % du nombre des demandeurs de protection internationale et les filles constituaient une part très minoritaire du nombre des enfants non accompagnés hébergés dans les centres d'enregistrement et d'accueil.

⁴⁸ Voir [le Guide sur le placement en famille d'accueil d'enfants non accompagnés ou séparés](#) élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme.

69. Au sein des centres visités, quelques constats ont pu être effectués. Au centre d'enregistrement et d'accueil d'Harmanli notamment, des salles de bains communes pour les hommes et les femmes existent dans une partie au moins des bâtiments. Les serrures des portes sont parfois cassées. A la date de la visite de la RSSG, six femmes enceintes étaient hébergées dans ce centre. Dans les deux centres, la RSSG et sa délégation ont pu constater que des filles, parfois très jeunes, circulent librement et sans surveillance parentale dans les différents espaces du centre. La sécurité des filles non accompagnées est un sujet à considérer, dès lors qu'elles sont très minoritaires dans un environnement très masculin, y compris dans les zones protégées des centres d'Ovcha Kupel et de Voenna Rampa et dans celle à venir d'Harmanli.
70. Sur la base de la Recommandation du Comité des Ministres de 2022 sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile⁴⁹, une attention particulière devrait continuer à être portée à la situation des femmes et filles migrantes, tout particulièrement à celles qui sollicitent la protection internationale et, parmi elles, aux femmes seules et aux filles non accompagnées. Le Conseil de l'Europe est disponible pour soutenir l'action des autorités bulgares dans ce domaine.

IV.4. AUTRES MIGRANTS EN SITUATION DE VULNERABILITE

71. Parmi les autres personnes vulnérables, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés LGBTI, personnes âgées et personnes en situations de handicap devraient faire l'objet d'une attention spécifique.
72. S'agissant des personnes LGBTI, les responsables du Centre de ressources Bilitis, rencontrés par la RSSG et sa délégation, ont indiqué que 40 étrangers avaient sollicité une aide humanitaire depuis le début de l'année 2022 auprès de la Fondation Bilitis. 28 avaient reçu des bons d'achat de nourriture et de médicaments, de l'argent ou un soutien psychologique gratuit.
73. Des besoins spécifiques sont constatés pour les personnes LGBTI touchées par les conséquences de la guerre ou qui ont fui leur pays d'origine en raison de persécutions et de risques pour leur vie, notamment des besoins de base en nourriture et en articles personnels, en médicaments et fournitures médicales, en particulier pour ceux qui suivent une hormonothérapie, ainsi qu'en soutien psychologique pour surmonter les traumatismes. Il existe également des besoins de soutien aux frais de logement et à la prévention de l'itinérance et d'autonomisation économique.

⁴⁹ [Recommandation CM/Rec\(2022\)17 la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile](#). Cette recommandation invite les États membres à protéger les femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la traite des êtres humains, à veiller à ce que les procédures d'immigration tiennent compte des situations, caractéristiques, besoins et vulnérabilités spécifiques des femmes et des filles, et à ce qu'elles soient adaptées à l'âge et au genre et à veiller à ce que les dispositions concernant le transit, l'accueil, l'hébergement et le filtrage tiennent compte des spécificités liées à l'âge et au genre. Il est rappelé par cette recommandation que le processus de filtrage devrait faciliter en particulier l'identification des victimes de violence à l'égard des femmes, que les femmes et les filles qui se trouvent dans des installations de transit et d'accueil devraient se voir offrir des espaces de vie adaptés et sûrs, que des espaces de couchage et des sanitaires séparés et sûrs, ainsi que d'autres espaces sûrs, devraient être fournis aux femmes seules avec ou sans enfants (jusqu'à l'âge de 18 ans) et que les femmes et les filles qui se trouvent dans des centres de transit et d'accueil devraient avoir accès à un système de plainte/signalement concernant les cas de violence ou autres violations des droits.

74. Le centre de ressources Bilitis pourvoit à une partie de ses besoins. Toutefois, il appartient aux autorités de veiller à la situation de vulnérabilité particulière des personnes LGBTI à l'entrée sur le territoire, au cours des procédures d'asile, lors de l'accueil dans les centres de demandeurs d'asile et après l'octroi de la protection internationale. La RSSG suggère qu'une évaluation régulière soit menée par les autorités bulgares sur la situation des personnes migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées en situation de vulnérabilité, notamment des personnes LGBTI.

V. TRAFIC DE MIGRANTS ET TRAITE DES ETRES HUMAINS

V.1. TRAFIC DE MIGRANTS

75. Par sa situation géographique, la Bulgarie est particulièrement exposée au trafic de migrants vers les pays de l'ouest de l'Europe. Depuis 2022, une forte augmentation du trafic de migrants a été constatée par les autorités bulgares à la frontière avec la Türkiye. Des réseaux criminels acheminent les migrants en Bulgarie à pied, par la frontière verte, ou dissimulés dans des camions, puis les font sortir du pays par le même mode de transport, à travers la route des Balkans en passant notamment par la frontière de la Bulgarie avec la Serbie, au péril de la vie des migrants. Ce phénomène est allé de pair avec une augmentation des violences perpétrées contre les migrants et les policiers par les réseaux criminels⁵⁰. Le trafic des migrants conduit aussi à l'exploitation financière de ces derniers, avec un prix de passage qui avoisine 4 000 euros par personne, selon les chiffres indiqués à la RSSG. Dans ce contexte, les autorités bulgares, en coopération avec les autorités turques, ont entrepris de renforcer la lutte contre les réseaux de trafic de migrants qui utilisent la Bulgarie comme pays de transit.

76. L'article 279 du Code pénal bulgare⁵¹ réprime de peines d'emprisonnement et d'amendes l'entrée irrégulière des étrangers sur le territoire de la Bulgarie. Les articles 280 et 281 du même code répriment aussi de peines d'emprisonnement et d'amendes le fait, pour une personne, de faire franchir sans autorisation les frontières de la Bulgarie pour y entrer (article 280) ou en sortir (article 281) à des individus ou à des groupes d'individus⁵². Ces deux articles du Code pénal ont été modifiés par une loi entrée en vigueur en août 2023 afin d'aggraver les peines d'emprisonnement et d'amendes encourues par les auteurs de trafic de migrants⁵³. Ces peines sont aggravées dans une série de nouveaux cas : lorsque l'infraction a été organisée par un groupe ou une organisation ou sur ordre et/ou en exécution d'une décision d'un groupe criminel organisé, lorsqu'elle a été commise à l'égard d'un mineur, lorsqu'elle l'a été par une personne en vue d'obtenir pour elle-même ou autrui un avantage matériel, lorsqu'elle s'est accompagnée de résistance et/ou de désobéissance à une autorité ou en cas de récidive multiple ou dangereuse.

⁵⁰ Les autorités rencontrées par la RSSG ont relaté un incident survenu en août 2023, dans lequel deux policiers ont perdu la vie à Burgas dans un choc entre leur véhicule et un bus transportant des migrants en situation irrégulière qu'ils tentaient d'intercepter.

⁵¹ [Code pénal bulgare](#). (en bulgare uniquement).

⁵² Selon les chiffres publiés par le ministère de l'intérieur, 348 personnes ont fait l'objet, en 2022, de poursuites pénales sur le fondement de ces deux derniers articles du Code pénal, soit une augmentation de 78 % par rapport à l'année précédente.

⁵³ Les peines vont désormais de trois à huit ans d'emprisonnement et de 5 000 à 20 000 leva d'amende pour l'infraction visée à l'article 280 et d'un à six ans d'emprisonnement et de 3 000 à 10 000 leva pour celle visée à l'article 281.

77. La Bulgarie a aussi renforcé sa coopération avec les pays voisins, ainsi qu'avec Europol, qui a mis en place une task force opérationnelle régionale coordonnée, basée à Sofia, dédiée à la lutte contre les réseaux criminels qui font passer clandestinement des migrants à travers la Bulgarie vers l'Europe occidentale. Le renforcement de la lutte contre ce trafic a eu des résultats positifs et permis d'intercepter des passeurs et de démanteler des réseaux⁵⁴.
78. Dans ce contexte, la RSSG rappelle que si la lutte contre le trafic de migrants est un outil de lutte contre l'immigration irrégulière, elle doit également être comprise comme un moyen de prévenir ou de mettre fin à des violations graves des droits humains des migrants. Elle salue donc les efforts des autorités bulgares pour renforcer l'efficacité des actions menées contre les trafiquants et leurs réseaux, ainsi que les résultats obtenus, tout en les invitant à porter une attention particulière aux migrants victimes de ce trafic.
79. Bien que la Bulgarie ait choisi de maintenir la criminalisation de l'entrée irrégulière des étrangers sur son territoire (article 279 du Code pénal), la RSSG estime que les poursuites pénales contre les migrants eux-mêmes devraient autant que possible être évitées lorsqu'elles risqueraient de limiter la protection indispensable dont ils doivent faire l'objet prioritairement.
80. Les entretiens de la RSSG avec ses interlocuteurs ont permis d'établir qu'un des axes de la lutte contre le trafic de migrants pourrait consister à combattre la désinformation des passeurs. C'est en effet cette désinformation qui conduit parfois les parents d'enfants syriens à envoyer leurs enfants seuls en Bulgarie, en les confiant à des passeurs, pour qu'ils y obtiennent la protection internationale et le regroupement familial. Des actions d'information en direction de ces familles pourraient être envisagées avec le soutien des organisations internationales concernées.
81. Enfin, à l'échelle européenne, les trafiquants ont souvent recours aux tentatives de corruption, au blanchiment d'argent et utilisent internet et les réseaux sociaux pour communiquer avec leurs victimes. La RSSG suggère aux autorités bulgares d'évaluer l'intérêt de solliciter l'expertise ou la coopération des organes du Conseil de l'Europe en charge de ces questions, notamment le GRECO, MONEYVAL et le secrétariat de la Convention de Budapest sur la cybercriminalité.

V.2. TRAITE DES ETRES HUMAINS

82. Les autorités bulgares présentent la lutte contre la traite comme une priorité nationale. Un Mécanisme national d'orientation pour l'appui aux victimes de la traite a été mis en place en 2016 et une stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains a été adoptée pour la période 2017-2021, ainsi que des plans d'action annuels.

⁵⁴ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/28-arrested-for-smuggling-migrants-bulgaria-and-romania> ; <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/targeting-logistics-drivers-migrant-smuggling-cell-dismantled-in-bulgaria> (en anglais uniquement).

83. Bien qu'étant principalement un pays d'origine pour les victimes de la traite des êtres humains, la Bulgarie est aussi devenue un pays de transit et de destination pour ces victimes⁵⁵. Or, les migrants et demandeurs d'asile sont particulièrement vulnérables à la traite et, parmi eux, les femmes et les filles constituent généralement la majorité des victimes⁵⁶. Le rapport d'évaluation du GRETA du 29 avril 2021⁵⁷ et la Recommandation de 2021 du Comité des Parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Bulgarie⁵⁸ ont pointé des lacunes dans l'identification des victimes étrangères de la traite.
84. La RSSG et sa délégation ont eu l'occasion d'évoquer ces questions avec les autorités bulgares ainsi qu'avec l'association Animus, qui anime un centre de réadaptation, de conseil et de psychothérapie, notamment en direction des victimes de la traite des êtres humains.
85. Une difficulté persiste dans l'identification des victimes de traite des êtres humains parmi les migrants et demandeurs d'asile, insuffisamment intégrée dans les pratiques des services de police. Dans le cadre de leurs entretiens avec les ONG, il a été indiqué que les fonctionnaires de police perçoivent leur rôle comme visant, d'abord ou exclusivement, à lutter contre l'immigration irrégulière. Les ONG ont aussi affirmé qu'au cours des formations qui leur sont dispensés, beaucoup de ces fonctionnaires admettent ne pas interroger les migrants interpellés sur leur situation au regard de la traite des êtres humains et certains, reconnaissant ne pas avoir le temps de procéder à l'identification des victimes, estiment que cette identification relève d'autres services, notamment de l'Agence nationale pour les réfugiés. Une meilleure coordination entre les administrations en charge des migrants et demandeurs d'asile apparaît donc souhaitable.
86. En outre, les fonctionnaires de police, en particulier de la police des frontières, seraient insuffisamment formés aux indicateurs de traite malgré les outils mis en place dans le cadre du Mécanisme national d'orientation pour l'appui aux victimes de la traite ou ceux disponibles sur le site Internet de l'association Animus. Si ces outils sont connus, ils ne semblent être diffusés et utilisés que dans le soutien aux victimes de traite de nationalité bulgare. Le manque de formation concernerait aussi l'orientation des victimes identifiées vers les dispositifs de protection existants. Enfin, très peu d'enquêtes seraient menées sur les cas de traite des êtres humains concernant des victimes étrangères.
87. L'identification et l'orientation des victimes est également rendue difficile par l'attitude des victimes elles-mêmes. Beaucoup d'entre elles considèrent la Bulgarie comme un pays de transit vers d'autres destinations en Europe et ne recherchent pas la protection des forces de police, leur objectif étant de quitter le pays le plus rapidement possible.
88. La RSSG invite les autorités bulgares à poursuivre les efforts de formation des fonctionnaires en contact avec les migrants et demandeurs d'asile, en particulier les fonctionnaires de la police des frontières dans les domaines de l'identification et de l'orientation des victimes étrangères. Elle suggère également une plus grande coordination des différentes administrations en charge des migrants et demandeurs d'asile. Elle invite les autorités bulgares à s'appuyer sur l'expertise du GRETA et de son Secrétariat dans la mise en œuvre des solutions appropriées et à diffuser les cours du programme HELP sur la traite des êtres humains.

⁵⁵ Stratégie nationale migratoire de la République de Bulgarie 2021-2025.

⁵⁶ Selon les chiffres du bureau du Procureur de la République de Bulgarie, cités dans la Stratégie nationale migratoire de la République de Bulgarie 2021-2025.

⁵⁷ [Rapport d'évaluation au titre du troisième cycle d'évaluation sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains, 29 avril 2021.](#)

⁵⁸ [Recommandation CP/Rec\(2021\)01 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Bulgarie adoptée lors de la 28ème réunion du Comité des Parties, adoptée le 4 juin 2021.](#) Voir également la [Réponse du gouvernement à la Recommandation du Comité des Parties, 10 juin 2023](#), en anglais uniquement.

VI. RETENTION ADMINISTRATIVE DES MIGRANTS

VI.1. APERÇU GENERAL DE LA RETENTION ADMINISTRATIVE

89. En application de la loi sur les étrangers en République de Bulgarie, la rétention administrative d'un étranger peut être prononcée en vue d'exécuter une décision d'éloignement si l'identité de la personne n'est pas établie, si celle-ci fait obstacle à son éloignement ou s'il existe un risque de fuite (article 44(6)). Cette mesure peut aussi être décidée pour une courte durée afin de permettre aux services de police d'effectuer les contrôles de sécurité et l'identification de la personne (article 44(13)). Dans certains cas précisés par la loi (article 45b(1)), les demandeurs d'asile peuvent également être placés pendant la durée de l'examen de leur demande de protection internationale dans des centres d'accueil fermés relevant de l'Agence nationale des réfugiés⁵⁹.
90. Deux centres de rétention administrative pour les étrangers en instance d'éloignement sont en activité sur le territoire bulgare : Busmantsi et Lyubimets. Ils sont placés sous la responsabilité de la Direction des migrations du ministère de l'Intérieur. 16 767 mesures de rétention administrative ont été prononcées à l'encontre d'étrangers en 2022, soit un chiffre en forte augmentation par rapport aux années précédentes (3 487 en 2020, 10 799 en 2021).
91. L'attention de la RSSG a été appelée sur le caractère quasi systématique du recours à la rétention administrative des étrangers contrôlés ou faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Le placement en rétention administrative de courte durée concerne presque 100 % des personnes qui demandent l'asile à la frontière, avant qu'elles ne puissent rejoindre un centre d'accueil⁶⁰ et bien que la loi sur les étrangers en République de Bulgarie prévoit des alternatives à la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement⁶¹, celles-ci ne sont que très rarement envisagées.
92. La RSSG est d'avis que les mesures alternatives à la rétention administrative pourraient être examinées de manière plus fréquente. Les autorités bulgares pourraient tirer parti du Guide à l'intention des praticiens sur la rétention administrative des migrants⁶², publié récemment par le Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe.

VI.2. RETENTION ADMINISTRATIVE DES PERSONNES VULNERABLES

93. La loi bulgare n'autorise plus le placement en rétention administrative des enfants non accompagnés. A leur arrivée sur le territoire, ceux-ci doivent donc être orientés vers les services de protection de l'enfance ou, s'ils demandent la protection internationale, vers l'Agence nationale pour les réfugiés.

⁵⁹ La loi ne permet pas à cette agence de conduire la procédure d'octroi de la protection internationale dans les centres de rétention.

⁶⁰ Selon Asylum Information Data Base, En 2022, seuls 2 % des personnes ayant demandé l'asile aux frontières ou dans les centres de détention pour migrants ont eu un accès direct à la procédure d'asile sans être placés en détention. L'une des raisons se trouve dans les instructions données aux services de police par l'Agence nationale pour la sécurité nationale pour que les personnes ne soient pas transférées dans des centres d'accueil ouverts avant la réalisation de tous les contrôles de sécurité : [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles: Statistics - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](https://asylumineurope.org/), p. 87. (en anglais uniquement).

⁶¹ Les mesures alternatives prévues par l'article 44(5) de la loi sont la consignation de documents d'identité, la constitution de garanties financières et le pointage hebdomadaire auprès des services de police.

⁶² [Guide à l'intention des praticiens sur la rétention administrative des migrants.](#)

94. La RSSG a été informée que des mineurs proches de l'âge de la majorité pouvaient parfois être considérés comme des majeurs et faire l'objet de mesures de rétention administrative. La RSSG suggère à cet égard que les services de police aux frontières ou les services interpellateurs soient associés à la mise en œuvre de la procédure d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration, élaborée sous la direction de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant et qu'une présomption de minorité soit appliquée en cas de doute, selon les principes de la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres de 2022⁶³.
95. La RSSG a aussi reçu des informations, notamment de la Médiatrice de la République de Bulgarie, sur des placements en rétention administrative d'étrangers mineurs interpellés et rattachés artificiellement à des adultes avec lesquels ils n'ont en réalité aucun lien de famille, parfois sur la base des déclarations des mineurs eux-mêmes. Cette pratique avait été abordée publiquement par la Médiatrice⁶⁴ et a même donné lieu à des décisions de justice⁶⁵. Lors de sa visite, la RSSG n'a pas elle-même constaté de telles situations et les responsables des centres de rétention de Busmantsi et Lyubimets lui ont indiqué que lorsqu'un mineur placé en rétention se révélait être en réalité un mineur non accompagné, il est mis fin à sa rétention et le mineur est orienté vers le service approprié. La RSSG encourage les autorités compétentes à poursuivre leurs efforts pour évaluer la réalité des liens entre les mineurs et les adultes qui les accompagnent.

VI.3. DUREE ET CONDITIONS DE LA RETENTION ADMINISTRATIVE

96. La RSSG et sa délégation ont visité les centres de rétention administrative de Busmantsi (à Sofia) et Lyubimets (dans le sud-est de la Bulgarie). Ces centres ont une capacité d'accueil de respectivement 400 et 660 personnes. Le nombre annuel de personnes retenues a fortement augmenté dans la période récente. Ainsi, au centre de Lyubimets, 9 407 personnes ont été retenues en 2022, contre 5 117 en 2021⁶⁶. En application de la loi, la durée maximale de la rétention dans ces centres est en principe de six mois, mais peut être étendue, dans certains cas, jusqu'à douze mois supplémentaires. La rétention des enfants retenus avec leurs parents ne peut excéder trois mois.
97. D'après les informations données par les responsables des centres de rétention administrative, les étrangers retenus ont la possibilité de former une demande de protection internationale. L'accès aux soins médicaux est assuré 24 heures sur 24, sept jours sur sept et des contrats sont conclus avec les hôpitaux pour la fourniture des soins spécialisés. Des psychologues sont disponibles pendant les jours ouvrables. Les occupants disposent d'aires pour des activités sportives de plein air, d'une bibliothèque, d'une salle de télévision, d'aires de jeux et de salles de prière. Ils ont accès à trois repas par jour et à des régimes spéciaux en cas de besoins de santé. Les étrangers hébergés peuvent acheter de la nourriture, des boissons et du matériel d'hygiène supplémentaires. Les familles avec enfants sont en principe logées dans des locaux séparés adaptés aux mineurs. Du matériel pour les bébés et très jeunes enfants est disponible.

⁶³ [Recommandation CM/Rec\(2022\)22](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration (adoptée par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022, lors de la 1452e réunion des Délégués des Ministres).

⁶⁴ Résumé des activités de la Médiatrice nationale en rapport avec la situation des droits humains des réfugiés et migrants en République de Bulgarie.

⁶⁵ Dans un arrêt du 29 mars 2021 (Cour administrative suprême, Assemblée générale, affaire n° 1/2019, 29 mars 2021), la Cour administrative suprême de Bulgarie a rappelé que les informations fournies par la police sur la relation entre les enfants et les adultes qui les accompagnent ne sont pas contraignantes et que les autorités qui ordonnent la détention peuvent évaluer plus en détail la relation.

⁶⁶ 7 027 de janvier à septembre 2023.

98. D'importantes réparations ont été effectuées sur les bâtiments, notamment au centre de Lyubimets, où d'autres réparations sont attendues en 2024 sur les installations sanitaires, les toitures, l'espace ouvert et les installations sportives. Les occupants peuvent recevoir la visite de leurs avocats, de leurs familles et ont accès à leur correspondance. Leurs droits donnent lieu à un affichage en plusieurs langues en différents endroits des centres.
99. Deux sujets de préoccupations ont été évoqués lors des échanges entre la RSSG et les responsables des deux centres de rétention. Le premier concerne la barrière de la langue avec certaines personnes retenues, malgré la présence d'interprètes pour les langues les plus fréquemment parlées. Cette difficulté est susceptible d'avoir un impact sur les conditions de rétention et l'exercice des droits des personnes retenues. La RSSG invite les autorités compétentes à poursuivre leurs efforts pour permettre aux personnes retenues d'échanger avec les personnels des centres de rétention dans une langue qu'elles comprennent.
100. Le second sujet de préoccupation concerne l'augmentation du nombre de personnes retenues et ses conséquences sur les activités proposées. Les responsables du centre de Busmantsi ont indiqué qu'une série d'activités culturelles ou récréatives avaient été interrompues dans le contexte de la pandémie de covid 19 et n'avaient pas été reprises en raison de l'afflux de personnes retenues. Les ressources en locaux et en personnels ont été mobilisées pour faire face à cet afflux. Les autorités compétentes devraient veiller à ce que l'augmentation de l'occupation des centres de rétention ne conduise pas à une dégradation des conditions de rétention, notamment pour les enfants qui accompagnent leurs parents et les autres personnes vulnérables.
101. Sur d'autres aspects des conditions de rétention, qui ont pu faire l'objet d'observations de la part d'autres groupes d'experts⁶⁷, la RSSG invite les autorités bulgares à poursuivre le dialogue avec son bureau, ainsi qu'avec les autres organes pertinents du Conseil de l'Europe, notamment le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

VII. PERSONNES AYANT FUI L'UKRAINE

VII.1. MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION TEMPORAIRE

102. Par décision n° 145 du 10 mars 2022, le Conseil des ministres de Bulgarie a approuvé le programme d'aide humanitaire aux personnes ayant fui l'Ukraine, qui sollicitaient la protection temporaire en République de Bulgarie. Cette décision a fait suite à la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil de l'Union Européenne du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance de Ukraine au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire pour les ressortissants ukrainiens réinstallés à compter du 24 février 2022. Elle a aussi modifié le Plan d'action national pour la Protection temporaire en République de Bulgarie.

⁶⁷ [Asylum Information Data Base, European Council of Refugees and Exiles: Statistics - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\), p. 96-97](#) (en anglais uniquement).

103. La loi no. 32/22, entrée en vigueur le 26 avril 2022, a amendé l'article 39 de la loi sur l'asile et les réfugiés et créé un article 39a. pour définir les droits des bénéficiaires de cette protection temporaire. Les bénéficiaires de cette protection temporaire ont le droit de rester sur le territoire de la Bulgarie, d'être réunis avec les membres de leur famille, de travailler sans avoir besoin d'un permis, de bénéficier d'un logement ou de moyens d'hébergement appropriés si nécessaire, de recevoir de l'aide sociale, de bénéficier d'une assurance maladie, de soins médicaux accessibles et de services médicaux dans les conditions et selon la procédure prévues pour les citoyens bulgares et de retourner librement dans leur pays d'origine.
104. Comme indiqué précédemment, au 31 décembre 2022, le nombre de personnes entrées en Bulgarie après avoir fui l'Ukraine était de 997 344, 149 268 d'entre elles avaient été enregistrées au titre de la protection temporaire, dont 52 274 enfants et 589 mineurs non accompagnés. 681 ressortissants de pays tiers venus d'Ukraine ont bénéficié de la protection temporaire⁶⁸. 49 704 personnes étaient restées en Bulgarie. En majorité, les réfugiés sont entrés en Bulgarie par la frontière avec la Roumanie, où ils ont pu avoir accès au territoire de façon souple sur la base des documents qui pouvaient attester de leur identité.
105. Le gouvernement a mis en place un portail internet pour informer les personnes déplacées d'Ukraine de leurs droits : ukraine.gov.bg et diffusé des supports d'information sous forme de brochures. Une ligne d'appel accessible en permanence a aussi été mise en place. Selon les autorités bulgares rencontrées par la RSSG, la société bulgare dans son ensemble a bien accueilli les personnes ayant fui l'Ukraine.

VII.2. ACCES AUX DROITS LIES A LA PROTECTION TEMPORAIRE

VII.2.1. Accès à l'hébergement et à l'aide alimentaire

106. Les personnes arrivées d'Ukraine en Bulgarie en février 2022 ont principalement été hébergées chez des particuliers et dans des hôtels dans le nord du pays. L'hébergement et l'approvisionnement en nourriture fournis ont été financés par l'Etat à titre rétroactif après l'adoption du programme d'aide humanitaire aux personnes déplacées d'Ukraine le 10 mars 2022. Le gouvernement bulgare a ensuite décidé d'installer les titulaires de la protection temporaire dans des lieux d'hébergement relevant de l'Etat ou des municipalités jusqu'à la fin de la période du régime de protection.
107. Durant la visite de la RSSG, les autorités bulgares ont insisté sur le fait que le logement des personnes ayant fui l'Ukraine pour se réfugier en Bulgarie a été assuré rapidement dans tout le pays. L'aide alimentaire a été fournie sous forme de bons d'achat ou à travers des allocations financières, selon les règles générales du système d'aide sociale.
108. Après une abrogation très critiquée du programme d'aide humanitaire, le gouvernement l'a rétabli en novembre 2022 en autorisant les titulaires de la protection temporaire à rester dans les hôtels et chez les particuliers agréés jusqu'à la fin du régime de protection temporaire et en finançant l'hébergement des personnes venues d'Ukraine nouvellement arrivés dans des locaux de l'Etat ou des municipalités ayant des places disponibles. Les mesures concernant l'aide alimentaire ont en revanche été abrogées. Le centre de rétention d'Elhovo a également servi de centre d'accueil initial et de relocalisation interne pour toutes les personnes arrivant d'Ukraine après octobre 2022.

⁶⁸ [AIDA, Temporary Protection Bulgaria](#) (en anglais uniquement).

109. La RSSG salue les efforts qui ont été entrepris pour fournir un hébergement et une aide alimentaire aux personnes déplacées d'Ukraine et invite les autorités bulgares à les prolonger notamment pour les personnes, même nouvellement arrivées, en situation de vulnérabilité.

VII.2.2. Accès à la santé

110. Depuis une modification de la loi en avril 2022, les bénéficiaires de la protection temporaire venus d'Ukraine bénéficient des mêmes soins de santé que les nationaux. Ils ont accès dans les mêmes conditions que ceux-ci au système de protection sociale et à l'aide sociale. Les organisations internationales et ONG rencontrées par la RSSG ont toutefois indiqué que les bénéficiaires de la protection temporaire rencontraient les mêmes difficultés d'accès aux soins que les citoyens bulgares, en raison notamment du manque de médecins, de l'accès insuffisant aux soins dans certains domaines, comme la santé mentale, et du niveau faible de la prise en charge assurée par le système de protection sociale bulgare.

111. Les autorités bulgares ont informé la RSSG que des sessions de formation avaient été organisées à l'attention des professionnels en santé mentale, aux travailleurs sociaux et aux volontaires dans le cadre de l'arrivée en Bulgarie des personnes ayant fui l'Ukraine. Des groupes de psychothérapie ont également été mis en place en lien avec les organisations internationales et les ONG, notamment pour prendre en charge les traumatismes et les besoins spécifiques des femmes et des enfants. Des campagnes de vaccination des enfants ont été menées selon les exigences du système de santé bulgare, en tenant compte des informations disponibles sur les vaccinations effectuées en Ukraine.

VII.2.3. Accès à l'éducation

112. L'accès gratuit à l'éducation est garanti aux enfants d'Ukraine couverts par la protection temporaire, non seulement pour la période d'enseignement obligatoire, de 4 à 16 ans, mais également pour les enfants qui poursuivent leur scolarité entre 16 et 18 ans.

113. Selon les chiffres communiqués à la RSSG au cours de son entretien avec le ministère de l'Éducation, les enfants d'Ukraine accueillis dans les établissements pré-scolaires et scolaires au cours de l'année scolaire 2022-2023, étaient respectivement 512 et 1 035. À la date de la visite de la RSSG, ces chiffres étaient de 615 et 2 035.

114. Une formation d'été intensive a été proposée, sur une base volontaire, aux enfants d'Ukraine, notamment à ceux qui avaient besoin de cours supplémentaires de langue bulgare.

115. En revanche, l'enseignement supérieur n'est pas obligatoire et implique le paiement de frais d'inscription. Ces frais ne sont réduits ou supprimés que pour les étudiants venus d'Ukraine qui ont une origine bulgare. Selon les explications données par le ministère de l'Éducation, il n'existe pas de base légale dans la loi bulgare pour réduire les frais d'inscription pour les autres étudiants. Un accord serait nécessaire avec l'Ukraine pour mettre en place une telle mesure. La RSSG suggère aux autorités bulgares d'évaluer la possibilité d'étendre à l'ensemble des étudiants venus d'Ukraine et titulaires de la protection temporaire les mesures de réduction ou de suppression des frais d'inscription de l'enseignement supérieur actuellement applicables aux seuls étudiants d'origine bulgare.

116. L'attention de la RSSG a enfin été appelée sur les difficultés rencontrées par certains étudiants venus d'Ukraine, notamment des territoires occupés, pour continuer à être hébergés dans les résidences universitaires en raison de l'impossibilité, pour eux, de produire certains documents justificatifs. La RSSG suggère que ces situations soient examinées et traitées avec souplesse, en tenant compte des obstacles rencontrés par ces étudiants pour obtenir des documents officiels.

VII.2.4. Accès au marché du travail

117. Les titulaires de la protection temporaire ont droit au travail et à la formation professionnelle, dans les mêmes conditions que les citoyens bulgares, sans avoir à solliciter une autorisation supplémentaire, que ce soit pour exercer une activité salariée, commerciale ou indépendante.
118. La loi bulgare a été modifiée en juin 2022 pour supprimer l'exigence d'une autorisation de travail pour les travailleurs ressortissants de pays tiers titulaires de la protection temporaire.
119. Les autorités bulgares ont indiqué qu'au 31 août 2023, 5 282 citoyens ukrainiens avaient commencé à travailler en République de Bulgarie par l'intermédiaire des directions de l'Office du travail. À la même date, 3 231 personnes avaient commencé à travailler dans le cadre du « Projet de solidarité » pour l'intégration des personnes relocalisées d'Ukraine bénéficiant d'un statut de protection temporaire, mis en œuvre par l'Agence pour l'emploi⁶⁹.
120. Durant sa visite, la RSSG a été rendue attentive aux difficultés rencontrées par les professionnels de santé (médecins et infirmiers notamment) titulaires de la protection temporaire pour pouvoir exercer leur profession en Bulgarie. La reconnaissance de leur qualification est en effet subordonnée à des examens, notamment axés sur la terminologie médicale en langue bulgare. Or il semble que les personnes concernées doivent acquitter des frais d'inscription élevés et produire des justificatifs qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'obtenir. Près de 400 professionnels seraient concernés à l'échelle nationale. Les interlocuteurs de la RSSG au ministère de la Santé lui ont indiqué que le ministère travaillait sur cette question. La RSSG suggère que les obstacles à cet exercice puissent être précisément identifiés et que des solutions soient proposées pour permettre à ces nombreux professionnels de santé d'exercer leur métier, étant précisé que cette mesure pourrait profiter à l'ensemble de la population.
121. La RSSG invite enfin les autorités bulgares à examiner l'intérêt de devenir partenaires du Passeport européen des qualifications des réfugiés, qui aide les réfugiés à reconstruire leur vie dans leur pays d'accueil en leur donnant la possibilité de faire évaluer leurs qualifications.

VII.3. INITIATIVES ET PROJETS INNOVANTS

122. Au cours de sa mission, la RSSG a visité le centre d'hébergement et d'intégration pour les réfugiés ukrainiens de Plovdiv. La municipalité a réagi à l'arrivée de plusieurs milliers de personnes en provenance d'Ukraine en créant un centre d'hébergement et d'intégration dans les bâtiments d'un ancien hôpital, qui propose un ensemble de services. La municipalité met à disposition les locaux et les entretient, prend en charge les frais de fonctionnement, assure les repas et les services de garde d'enfants. Les organisations caritatives et les organisations internationales compétentes⁷⁰ interviennent pour offrir des aides financières et distribuer des fournitures de secours. Des entreprises et des citoyens bénévoles de Plovdiv apportent leur aide ou des dons.

⁶⁹ En outre, au 31 décembre 2022, 2 198 emplois avaient été créés grâce aux services et programmes gouvernementaux ([AIDA, Temporary Protection Bulgaria](#)).

⁷⁰ Voir articles tirés du [site internet de l'OIM Bulgarie](#) and [celui du HCR](#) (en anglais uniquement).

123. Au quotidien, le centre est animé par les bénévoles d'une association locale, Ukraine Support and Renovation. L'association offre un soutien matériel et moral aux personnes déplacées d'Ukraine, de l'information et un appui dans les démarches administratives, de recherche d'emploi ou de logement. Des cours de bulgare et d'anglais, d'électronique, d'informatique ou encore d'art-thérapie ont lieu plusieurs fois par semaine, à l'attention des adultes et des enfants. Des activités culturelles, créatives ou sportives sont proposées dans des salles spécialement aménagées et équipées. Des psychologues interviennent gratuitement auprès du public accueilli. Depuis son ouverture en juin 2022, le centre a reçu et accompagné plus de 5 000 personnes déplacées d'Ukraine.
124. Le centre héberge par ailleurs des familles et personnes en situation de vulnérabilité : mères célibataires, enfants non accompagnés, personnes âgées, handicapées ou malades. Ces familles sont installées dans des chambres rénovées et meublées. Le bâtiment est équipé de cuisines pour permettre aux personnes hébergées de préparer leurs repas, de buanderies avec lave-linge, sèche-linge et matériel de repassage, de salles de jeux pour les enfants et de vastes pièces communes.
125. Au cours de ses échanges avec le maire-adjoint de Plovdiv et les représentants de l'association Ukraine Support and Renovation, la RSSG a été informée que la majorité des enfants ukrainiens de Plovdiv fréquentaient l'école bulgare. Selon eux, l'intégration de ces enfants aux jardins d'enfants et à l'école a été favorisée par leur accueil au centre. Les services offerts ont aussi permis de soutenir les mères et de contribuer à l'équilibre de l'ensemble des familles. Les habitants de Plovdiv ont spontanément fait don au centre de divers équipements, ainsi que de vélos, ce qui a facilité le quotidien des réfugiés et leur mobilité.
126. De manière générale, le centre d'hébergement et d'intégration de Plovdiv a été décrit comme un lieu sécurisant, un réseau de soutien et une voie d'accès accéléré à l'éducation et à l'intégration pour les personnes déplacées d'Ukraine. Il a permis de développer un sentiment d'appartenance parmi les réfugiés de Plovdiv et a favorisé leur inclusion au sein de la population locale, très mobilisée pour les soutenir. L'objectif affiché de la commune de Plovdiv et des responsables de l'association Ukraine Support and Renovation est de permettre aux personnes ayant fui l'Ukraine de devenir rapidement autonomes.
127. Cette initiative de la commune de Plovdiv a été finaliste du prix de l'innovation politique de l'Institut de l'innovation en politique⁷¹. La RSSG salue cette initiative et ses résultats positifs sur l'accueil et l'inclusion des personnes ayant fui l'Ukraine. Il convient d'assurer une large diffusion de ces bonnes pratiques observées, auprès de l'ensemble des municipalités bulgares.

VIII. RECOMMANDATIONS

128. La Bulgarie a dû faire face à l'arrivée massive de personnes ayant fui la guerre en Ukraine, en même temps qu'à l'augmentation de la pression migratoire à ses frontières sud, liée à la situation des pays du Moyen Orient ou de l'Afghanistan.

⁷¹ Voir les informations disponibles (en anglais uniquement) sur [le site de cet institut](#).

129. La RSSG salue les efforts déployés par les autorités bulgares, au niveau national comme au niveau local, en coordination avec la société civile et les bénévoles, pour accueillir, soutenir et protéger les personnes en provenance d'Ukraine. Elle note également la volonté de ces autorités de renforcer l'efficacité du contrôle des frontières et du système d'asile bulgare dans le cadre d'une politique concertée à l'échelle de l'Union européenne. Elle constate par ailleurs les défis auxquels la Bulgarie est confrontée pour garantir la protection internationale et définir une stratégie à long terme de protection des migrants en situation vulnérable dans un contexte où elle n'apparaît plus uniquement comme un pays de transit.

130. L'objectif principal de ce rapport est d'identifier les domaines spécifiques dans lesquels le Conseil de l'Europe peut aider, à leur demande, les autorités bulgares, à relever certains défis, conformément au mandat de l'Organisation. Dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025) et en étroite coopération avec les organisations internationales et d'autres partenaires, un savoir-faire et une expertise supplémentaires peuvent être mobilisés pour apporter un soutien technique sur mesure aux autorités bulgares compétentes. Le Conseil de l'Europe suggère en particulier les actions suivantes :

- Poursuivre la formation des avocats et autres professionnels du droit sur la procédure d'octroi de la protection internationale, ainsi que sur les droits fondamentaux des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, en coopération avec le programme HELP et sur la base des modules déjà mis en place par ce dernier concernant notamment les alternatives à la détention des migrants, l'asile et les droits de l'homme et les enfants réfugiés et migrants.
- Soutenir les autorités compétentes, les institutions et les parties prenantes concernées dans la protection des enfants migrants, demandeurs d'asile et réfugiés non accompagnés et séparés, notamment au cours des procédures frontalières, sur la base de la récente note d'orientation conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne intitulée « Les enfants dans la migration - les droits fondamentaux aux frontières européennes ». Apporter ce soutien en particulier pour la mise en œuvre effective de la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration. Les soutenir également dans la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)22 sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration. Mener ces actions de soutien en pleine coopération avec d'autres organisations internationales intéressées, en particulier le HCR.
- Intensifier les efforts pour mettre en œuvre les recommandations de la Médiatrice de la République de Bulgarie et de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant relatives à l'amélioration des conditions des centres d'accueil de demandeurs de protection internationale, en intégrant les normes du Conseil de l'Europe sur les conditions d'accueil.
- Aider les autorités compétentes à prévenir et à détecter la traite des êtres humains, notamment par la formation des fonctionnaires en contact avec les migrants et demandeurs d'asile, en particulier les fonctionnaires de la police des frontières, dans les domaines de l'identification et de l'orientation des victimes étrangères de cette traite. Une attention particulière devrait être accordée à la protection des victimes, conformément aux normes et lignes directrices du Conseil de l'Europe et en coordination avec d'autres organisations internationales. Des actions et des événements de renforcement des capacités peuvent encore améliorer la coopération sur ces questions.

- Développer en pratique les mesures alternatives à la rétention administrative prévues par la loi, en s'appuyant sur le Guide à l'intention des praticiens sur la rétention administrative des migrants, élaboré par le Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe et en prévoyant en tant que de besoin des actions et événements de renforcement des capacités.

IX. ANNEXE : PROGRAMME DE LA VISITE

Lundi 11 septembre

08h15 – 9h00	Petit-déjeuner de travail avec la cheffe du HCR Bulgarie
09h30 – 11h00	Rencontre avec les représentants du HCR, de l'UNICEF, de l'OIM et de l'OMS
11h30 – 12h15	Rencontre avec le ministre de la Justice
12h30 – 14h00	Rencontre avec les représentants des ONG
14h30 – 15h30	Rencontre avec le vice-ministre de l'Intérieur
16h00 – 17h30	Rencontre avec l'équipe de la Médiatrice de la République de Bulgarie

Mardi 12 septembre

10h00 – 11h00	Rencontre avec les vice-ministres de la Santé
11h30 – 12h30	Rencontre avec les vice-ministres du Travail et de la Politique Sociale
13h00 – 15h00	Déjeuner de travail offert par le Directeur des droits de l'homme, Ministère des Affaires étrangères
15h00 – 16h00	Rencontre avec la vice-ministre des Affaires Etrangères
16h30 – 19h15	Visite du centre d'enregistrement et d'accueil d'Ovcha Kupel Rencontre avec la présidente de l'Agence nationale pour les réfugiés

Mercredi 13 septembre

8h30 – 11h00	Visite du centre d'hébergement et d'intégration de Plovdiv Rencontre avec la cheffe du centre et le maire-adjoint de Plovdiv
11h30 – 16h30	Visite du centre d'enregistrement et d'accueil d'Harmanli Visite du centre de rétention administrative de Lyubimets Visite du poste de contrôle frontalier de Kapitan Andreevo

Jeudi 14 septembre

9h30 – 10h30	Rencontre avec des représentants de l'Agence nationale pour la protection de l'enfant
12h00 – 13h00	Rencontre avec les représentants de l'Agence nationale pour la sécurité nationale
14h30 – 16h00	Visite du centre de rétention administrative de Busmantsi
16h30 – 18h00	Rencontre avec le secrétaire général du Centre de formation des avocats du Conseil suprême de l'Ordre des avocats de la République de Bulgarie.