

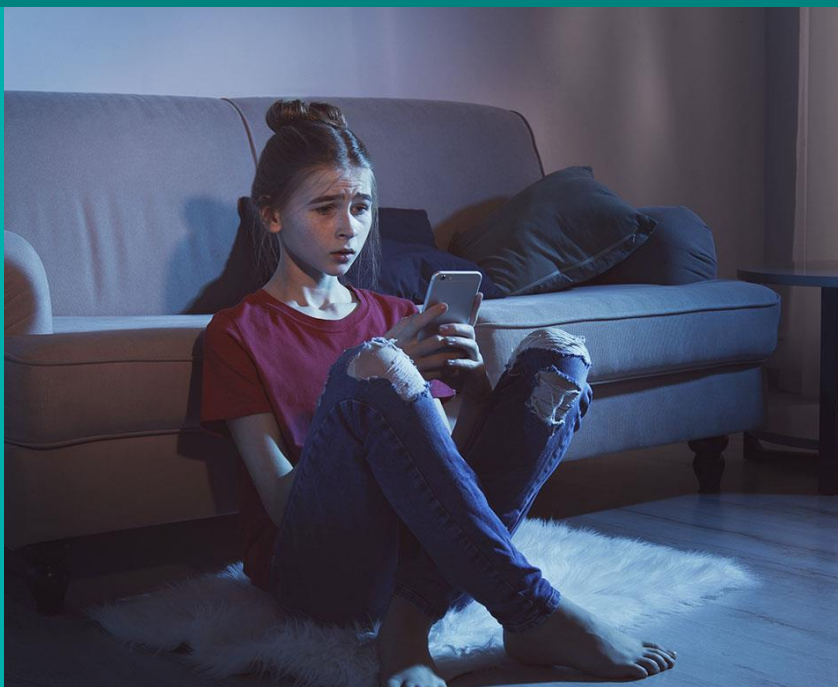
QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Mesures de prévention et de détection des vulnérabilités
à la traite des êtres humains

RAPPORT D'ÉVALUATION BULGARIE

GRETA

Groupe d'experts
sur la lutte contre
la traite des êtres humains



Mise en oeuvre de la
Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite
des êtres humains

GRETA(2025)09

Adopté le 3 juillet 2025
Publié le 9 octobre 2025

Ce document est une traduction de la
version originale anglaise,
sous réserve de modifications.



Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	4
Liste des sigles et acronymes	6
Résumé général.....	7
I. Introduction.....	12
II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains	14
III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains	19
1. Prévention de la traite des êtres humains.....	19
<i>a. Introduction.....</i>	<i>19</i>
<i>b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains.....</i>	<i>21</i>
i. Enfants	21
ii. Minorités défavorisées	27
iii. Personnes en demande d’asile et personnes réfugiées	29
iv. Travailleuses et travailleurs migrants	34
v. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite.....	37
vi. Personnes en situation de handicap.....	39
vii. Personnes LGBTI	40
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite	42
<i>a. Identification des victimes de la traite</i>	<i>42</i>
<i>b. Assistance aux victimes.....</i>	<i>45</i>
3. Droit pénal matériel et droit procédural.....	48
<i>a. La notion d’« abus d’une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence.....</i>	<i>48</i>
<i>b. Enquêtes, poursuites et sanctions.....</i>	<i>50</i>
<i>c. Incrimination de l’utilisation des services d’une victime</i>	<i>53</i>
IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l’information et de la communication (TIC).....	54
V. Thèmes du suivi propres à la Bulgarie	58
1. Collecte de données.....	58
2. Délai de rétablissement et de réflexion	58
3. Assistance d’un défenseur et assistance juridique gratuite	60
4. Indemnisation	61
VI. Conclusions.....	66
Annexe 1 Statistiques relatives aux victimes et aux affaires pénales de traite en Bulgarie. 68	
Annexe 2 Liste des conclusions et propositions d’action du GRETA	69
Annexe 3 Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés.....	77
Commentaires du gouvernement	79

Préambule

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains, sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquants, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite. Le troisième cycle d'évaluation de la Convention portait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite.

Pour le quatrième cycle d'évaluation de la Convention, le GRETA a décidé de se concentrer sur **les vulnérabilités à la traite des êtres humains** et sur les mesures prises par les États parties pour les prévenir, pour détecter et aider les victimes en situation de vulnérabilité, et pour sanctionner les trafiquants. Une attention particulière est aussi accordée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour commettre des infractions de traite ; en effet, cette utilisation entraîne des changements structurels dans le mode opératoire des trafiquants et elle aggrave les vulnérabilités.

Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème. La notion de « vulnérabilité » apparaît aux articles 4 (définitions), 5 (prévention de la traite des êtres humains) et 12 (assistance aux victimes) de la Convention. Selon le paragraphe 83 du rapport explicatif de la Convention, « par abus de position de vulnérabilité, il faut entendre l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique. Cette situation peut être, par exemple, une situation administrative précaire ou illégale, une situation de dépendance économique ou un état de santé fragile. En résumé, il s'agit de l'ensemble des situations de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Les individus abusant d'une telle situation commettent une violation flagrante des droits de la personne humaine et une atteinte à sa dignité et à son intégrité auxquelles il n'est pas possible de renoncer valablement. »

Le GRETA renvoie au document d'information n° 12/2022 de l'ICAT sur la prise en compte de la vulnérabilité à la traite des êtres humains, qui définit la vulnérabilité comme l'ensemble des facteurs intrinsèques, environnementaux ou contextuels qui augmentent le risque qu'une personne ou un groupe soit victime de la traite. L'ICAT classe les facteurs de vulnérabilité en trois catégories : facteurs personnels (âge, genre, origine ethnique, handicap, etc.), facteurs situationnels (grande pauvreté, chômage, statut juridique, etc.) et facteurs contextuels (lois discriminatoires, politiques et normes sociales, conflits armés, crises, etc.). Ces facteurs interagissent et peuvent augmenter le risque que certaines personnes, certains groupes et/ou certaines communautés soient victimes de la traite¹. La vulnérabilité à la traite des êtres humains est également soumise à des facteurs intersectionnels, comme le genre, l'appartenance à un groupe minoritaire et le statut socioéconomique.

En plus de l'axe thématique sur les vulnérabilités à la traite, le GRETA a décidé que chaque État partie devrait répondre à des **questions de suivi adaptées à la situation nationale** sur les recommandations non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre après le troisième cycle d'évaluation.

Le GRETA rappelle qu'il a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « **exhorter** », « **considérer** » et « **inviter** », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de l'État partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques nationales ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations

¹ [ICAT Issue Brief No. 12 on Addressing vulnerability to trafficking in persons - Search \(bing.com\)](#)

supplémentaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. En « invitant » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont déjà sur la bonne voie et les encourage à poursuivre les actions engagées.

Liste des sigles et acronymes

ANPEN	Agence nationale de protection de l'enfance
ANR	Agence nationale pour les réfugiés
AUEA	Agence de l'Union européenne pour l'asile
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
BNAJ	Bureau national d'aide juridique
CEDAW	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CLLT	commission locale de lutte contre la traite des êtres humains
CNLT	Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
ECE	équipe commune d'enquête
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
FSI	fournisseur de services internet
GDBOP	Direction générale de la lutte contre la criminalité organisée
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IGT	Inspection générale du travail
INJ	Institut national de la justice
KNSB	Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie
LGBTI	personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes
MNO	mécanisme national d'orientation et d'aide aux victimes de la traite
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
TIC	technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Résumé général

Le présent rapport, qui couvre la période 2020-2024, évalue les mesures prises par la Bulgarie afin de prévenir les vulnérabilités à la traite des êtres humains, de détecter et d'aider les victimes en situation de vulnérabilité, et de sanctionner les trafiquants. Ce faisant, il accorde une attention particulière à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le but de commettre des infractions de traite, mais également à l'utilisation des innovations technologiques aux fins de la prévention de la traite, de la protection des victimes et des poursuites contre les trafiquants. Le rapport évalue aussi les progrès accomplis dans certains domaines examinés par le GRETA lors des cycles d'évaluation précédents.

Au fil des ans, les autorités bulgares ont pris une série de mesures pour étoffer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite. La coordination de l'action nationale contre la traite des êtres humains est confiée à la Commission nationale de lutte contre la traite (CNLT), une structure politique de haut niveau qui associe l'ensemble des ministères et organismes concernés et qui adopte régulièrement des programmes d'action nationaux pour la lutte contre la traite. Qui plus est, des commissions locales de lutte contre la traite ont été créées dans 10 régions du pays. Toutefois, le rapport souligne que les changements fréquents de gouvernement ont affecté le fonctionnement de la CNLT, freinant la mise en œuvre de réformes et de politiques essentielles. Cela étant, en 2024, le budget de la CNLT a augmenté de presque 190 % pour atteindre 950 800 BGN (approximativement 486 000 €). Tout en saluant cette augmentation, le GRETA constate avec préoccupation que les ressources financières que le Gouvernement bulgare apporte à la lutte contre la traite restent insuffisantes pour répondre aux besoins réels, et exhorte les autorités à allouer des fonds suffisants et à veiller à ce qu'ils soient disponibles en temps opportun pour la prestation des services.

Le nombre de victimes de la traite ayant pris part à des procédures préliminaires était de 457 en 2020, 466 en 2021, 153 en 2022, 89 en 2023 et 98 en 2024. Jusqu'en 2021, les données couvraient toutes les victimes qui participaient à des procédures préliminaires en cours, ouvertes pour infraction de traite, alors que depuis 2022, seules les victimes participant à des procédures préliminaires nouvellement ouvertes sont prises en compte. Toutes les victimes étaient des ressortissants bulgares. La majorité d'entre elles avaient été soumises à l'exploitation sexuelle (64%) et il s'agissait principalement de femmes et de filles. La deuxième forme de traite la plus répandue était le travail forcé (19%), qui concernait davantage d'hommes que de femmes. Bien que le nombre de ressortissants étrangers victimes de la traite ait augmenté, aucun d'entre eux n'a été officiellement décompté puisqu'aucune procédure pénale n'a été engagée pour ce motif.

Un certain nombre d'études ont été menées sur les vulnérabilités à la traite en Bulgarie. Les minorités ethniques telles que les Roms, les personnes en situation de handicap, les enfants des zones défavorisées, les enfants non accompagnés et les personnes confrontées à la violence domestique, à la dépendance ou à l'endettement sont particulièrement vulnérables. Les hommes, notamment ceux qui viennent des zones les plus pauvres, sont exposés au risque de travail forcé dans l'agriculture et le bâtiment. Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont confrontés à des risques importants liés aux difficultés économiques et sociales. En outre, le nombre de travailleurs migrants a augmenté et ils sont confrontés à un risque de traite élevé en raison de pratiques de recrutement frauduleuses et d'une protection insuffisante.

Le GRETA salue l'adoption du Programme national pour la prévention de la violence et de la maltraitance envers les enfants (2023-2026), qui comporte des mesures de lutte contre la traite. Diverses initiatives ont été mises en place pour renforcer les compétences pratiques des enfants, notamment en matière de maîtrise des médias et de sécurité en ligne. Des mesures ont également été prises pour augmenter le nombre d'élèves inscrits de manière permanente dans le système éducatif et réduire le risque de décrochage scolaire et de mariage précoce. Toutefois, le rapport fait état des graves conséquences que supportent les enfants laissés au pays par leurs parents partis travailler à l'étranger, dont le risque d'exploitation, les enfants roms étant touchés de manière disproportionnée. Le GRETA considère que les autorités devraient continuer à investir dans la prévention de la traite des enfants, en se focalisant sur

les méthodes de recrutement en ligne, et dans la protection des enfants contre les pratiques préjudiciables, notamment les mariages d'enfants et les mariages forcés.

Les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille constituant un groupe particulièrement vulnérable à la traite, les autorités bulgares ont pris des mesures pour renforcer la coordination interinstitutionnelle et utiliser des outils permettant d'identifier leurs vulnérabilités. Toutefois, le GRETA est préoccupé par les disparitions d'enfants non accompagnés et considère que les autorités devraient veiller à ce qu'ils bénéficient d'un hébergement sûr, adapté à leur âge et à leur sexe, avec un personnel d'encadrement correctement formé, et à ce qu'ils se voient désigner des tuteurs légaux aussi rapidement que possible.

Le rapport souligne la vulnérabilité des Roms à la traite des êtres humains et les mesures prises pour y remédier, notamment grâce au travail des médiateurs roms. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient continuer de renforcer la prévention de la traite au moyen de mesures durables d'ordre social, économique et autre en faveur de la communauté rom, qui est confrontée à des formes de discrimination intersectionnelles.

Le GRETA note avec préoccupation que la vulnérabilité des migrants n'est évaluée ni aux frontières ni dans les centres de rétention administrative. En outre, il n'y a pas d'interprète pour faciliter la communication avec les autorités à ces points clés de l'identification. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer la prévention de la traite qui menace les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants, notamment en veillant à ce qu'une évaluation de leurs vulnérabilités soit systématiquement effectuée le plus tôt possible dans le cadre de la procédure d'asile, et en développant des programmes pour leur intégration économique et sociale. Par ailleurs, le GRETA salue les mesures adoptées pour faire connaître aux réfugiés ukrainiens les risques de traite et d'exploitation et les aider à s'en protéger, et considère que les autorités bulgares devraient continuer de soutenir cette population et veiller à renforcer l'inspection des lieux de travail où ils sont employés.

Les autorités et les syndicats ont continué à prendre des mesures pour informer les Bulgares qui émigrent pour travailler à l'étranger des risques liés à la traite et à l'exploitation, de leurs droits et des lieux où ils peuvent trouver de l'aide. Il est de plus en plus admis que la Bulgarie est en passe de devenir un pays de destination pour les travailleurs migrants, avec environ 67 000 travailleurs originaires de pays tiers. Les inspecteurs du travail ont constaté de graves infractions commises par des agences de placement étrangères qui facturent des frais élevés aux travailleurs et les trompent en remplaçant un contrat par un autre ou en émettant des contrats munis de fausses signatures. Le GRETA exhorte les autorités bulgares à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la traite des travailleurs migrants, notamment en augmentant les ressources de l'Inspection générale du travail, en introduisant une certification juridiquement contraignante pour les agences de recrutement servant d'intermédiaires auprès des travailleurs migrants qui entrent en Bulgarie et en faisant en sorte que ces travailleurs reçoivent leur contrat et soient informés de leurs droits dans une langue qu'ils comprennent avant leur arrivée en Bulgarie.

De plus, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures d'information et de sensibilisation destinées à éliminer les stéréotypes de genre et la violence sexiste – mesures indispensables pour prévenir les pratiques préjudiciables pouvant aboutir à la traite et à l'exploitation de femmes et de filles. Il faudrait notamment ouvrir de nouvelles possibilités d'éducation, d'emploi et de participation aux femmes et aux filles issues de communautés roms et aux femmes migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile.

Il n'existe aucune donnée sur le nombre de personnes en situation de handicap identifiées comme des victimes de la traite en Bulgarie. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mener des recherches sur la vulnérabilité à la traite des personnes en situation de handicap et élaborer des mesures préventives spécifiquement destinées à ce groupe, notamment en assurant un contrôle régulier, efficace et indépendant des centres d'hébergement pour adultes et enfants en situation de handicap, et en

améliorant l'accès de ces populations aux services économiques, sociaux et de santé afin de réduire leur vulnérabilité à la traite.

Les représentants d'ONG que le GRETA a rencontrés au cours de la visite d'évaluation ont souligné que les personnes LGBTI constituent un groupe particulièrement vulnérable, notamment parce qu'elles sont stigmatisées par leur famille et par la société. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient prendre des mesures pour atténuer la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite, en étroite coopération avec les organisations de la société civile, et notamment mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes LGBTI.

Le mécanisme national d'orientation (MNO) et d'aide aux victimes de la traite, à l'origine élaboré en 2008-2010, a été approuvé par le Conseil des ministres en juillet 2016 sous la forme d'un document formel contraignant. Cependant, le MNO manque de financement dédié et son existence et son fonctionnement sont encore mal connus. Il n'existe d'ailleurs aucune preuve de l'identification proactive de victimes présumées de la traite aux frontières. Il n'existe pas non plus de procédure d'identification des victimes présumées de la traite dans les centres de rétention pour migrants. Le GRETA exhorte les autorités bulgares à améliorer encore l'identification proactive des victimes de la traite, notamment en dispensant une formation systématique aux fonctionnaires chargés de l'asile et des migrations, au personnel de la police des frontières, ainsi qu'aux travailleurs sociaux, au personnel médical et aux autres agents travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention pour migrants. En outre, il conviendrait d'évaluer la mise en œuvre du MNO et de mettre à jour les indicateurs d'identification des victimes.

Tout en se félicitant du développement des services spécialisés destinés aux victimes de la traite, le GRETA note avec préoccupation que les fonds publics mis à disposition pour l'aide aux victimes restent peu élevés et incertains. Les services de soutien aux victimes sont principalement conçus pour les femmes, en particulier celles qui sont soumises à l'exploitation sexuelle, tandis que les hommes se retrouvent sans soutien adapté. L'accès aux soins de santé reste un problème de taille pour les victimes de la traite des êtres humains. Le GRETA exhorte les autorités à fournir un financement adéquat pour garantir la disponibilité, la pérennité et la qualité des services spécialisés destinés aux victimes de la traite et à soutenir leur inclusion sociale à long terme, à garantir leur accès aux soins de santé et à renforcer la capacité d'aide aux hommes victimes de la traite.

Le Code pénal bulgare et la loi sur la lutte contre la traite des êtres humains n'emploient pas les termes de « vulnérabilité » ou d'« abus d'une situation de vulnérabilité » pour l'infraction de traite. Le GRETA exhorte les autorités bulgares à faire entrer la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » dans l'incrimination de la traite, et à dispenser une formation et des conseils aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur l'instrumentalisation possible de cette situation dans le contexte de la traite.

En octobre 2022, le procureur général a publié des instructions relatives à l'organisation du travail du Parquet dans le cadre des procédures préliminaires ouvertes pour traite, et une unité spécialisée chargée de la traite et des infractions connexes a été créée au sein du Parquet suprême. En outre, en juin 2024, une unité interinstitutions spécialisée a été créée pour faciliter les enquêtes sur les affaires de traite. Une formation sur la traite est dispensée aux policiers, aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges. Cependant, on constate une diminution progressive du nombre de nouvelles procédures préliminaires ouvertes pour traite. Le GRETA constate avec préoccupation qu'une proportion importante des condamnations pour traite ont donné lieu à des peines avec sursis. La durée de la procédure pénale, pendant la phase d'instruction et celle du procès, ainsi que le nombre d'interrogatoires des victimes demeurent des sujets de préoccupation. Le GRETA exhorte les autorités bulgares à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse pénale à la traite à des fins d'exploitation, notamment en intensifiant les efforts en termes d'enquêtes, de poursuites et de condamnation des trafiquants aux fins d'exploitation par le travail, en veillant à ce que les affaires de traite soient poursuivies en tant que telles,

plutôt que comme d'autres infractions moins graves, et qu'elles donnent lieu à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Les autorités bulgares ont expliqué que les trafiquants utilisent de plus en plus les réseaux sociaux et des applications mobiles pour recruter des victimes et exercer une emprise sur elles. Le rapport fait référence à diverses activités de renforcement des capacités, qui mettent l'accent sur l'utilisation sécurisée d'Internet pour les enfants, les enseignants, les conseillers scolaires, les travailleurs sociaux et les médiateurs roms pour l'éducation. L'unité anti-traite de la police nationale et la Direction de la lutte contre la cybercriminalité collaborent étroitement pour recueillir les preuves numériques nécessaires dans les affaires de traite. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer davantage leur capacité à détecter et à enquêter sur les infractions liées à la cybercriminalité, et mettre en place des procédures de partage des données et des protocoles de coopération avec les entreprises privées, notamment les réseaux sociaux, les entreprises de l'économie collaborative et les plateformes de location.

La législation afférente au délai de rétablissement et de réflexion n'a pas été modifiée, de sorte que celui-ci n'est toujours pas explicitement défini dans le droit interne. Le GRETA exhorte les autorités bulgares à mettre en œuvre sans plus tarder la recommandation qu'il formule depuis longtemps, en inscrivant dans la loi le droit au délai de rétablissement et de réflexion, comme prévu à l'article 13 de la Convention.

Le rapport souligne que l'obtention d'une aide juridique reste difficile pour les victimes de la traite, car elle est soumise à de nombreuses conditions, et que la possibilité de représentation juridique de ces victimes reste limitée. Tout en saluant les projets de modification de la loi sur l'assistance juridique, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à veiller à ce que les victimes de la traite, quels que soient leurs moyens financiers, bénéficient de l'assistance d'un défenseur spécialisé et d'une assistance juridique gratuite dès les premiers stades de la procédure pénale, et jusqu'à son achèvement.

Les autorités bulgares n'ont pas communiqué d'informations sur le nombre de victimes de la traite qui avaient demandé et obtenu une indemnisation dans le cadre d'une procédure pénale, mais selon des ONG et des avocats, les difficultés relevées dans le troisième rapport persistaient. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité en 2007, seule une victime de la traite a été indemnisée par l'État. Le GRETA exhorte les autorités à permettre aux victimes d'exercer effectivement leur droit à réparation, à revoir la procédure et les critères d'éligibilité relatifs à l'indemnisation de l'État, et à créer un fonds d'indemnisation des victimes qui utilise les biens confisqués aux trafiquants.

Informations générales sur la traite des êtres humains en Bulgarie (couvrant la période de 2020 à juin 2025)

Entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains Évaluations par le GRETA	1 ^{er} février 2008 • Premier rapport d'évaluation (publié le 14 décembre 2011) • Deuxième rapport d'évaluation (publié le 28 janvier 2016) • Troisième rapport d'évaluation (publié le 29 avril 2021)
Coordination de la lutte contre la traite	Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains (CNLT)
Rapporteur national	Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains (CNLT) (mécanisme équivalent)
ONG et organes spécialisés	• Groupe de travail permanent composé d'experts issus des ministères, agences, organisations internationales et ONG compétents (sous l'autorité de la CNLT) • 10 commissions locales de lutte contre la traite des êtres humains (CLLT) • Agence nationale de protection de l'enfance • Agence de protection sociale • ONG prestataires de services et gestionnaires de permanences téléphoniques : SOS-Families at Risk, Demetra, Animus Association, A21
Stratégie nationale/plan d'action national	• Stratégie nationale 2017-2021 • Programme national 2024 • Programme national 2023 • Programme national 2022 • Programme national 2021 • Programme national 2020
Législation pertinente	• Code pénal (les articles 159a à 159c érigent la traite des êtres humains en infraction pénale et l'article 16a contient une clause de non-sanction pour les victimes de la traite) • Loi sur la lutte contre la traite des êtres humains • Code de procédure pénale • Loi sur la protection des personnes mise en danger dans le cadre de procédures pénales • Loi sur l'assistance aux victimes et l'indemnisation financière • Loi sur l'assistance juridique • Loi sur l'asile et les réfugiés • Loi sur les étrangers en République de Bulgarie • Loi sur les services sociaux • Loi sur la protection de l'enfance • Loi sur les documents d'identité bulgares • Loi sur la migration et la mobilité de la main-d'œuvre
Mécanisme national d'orientation (MNO)	Le mécanisme national d'orientation et d'aide aux personnes victimes de la traite a été adopté par le Conseil des ministres en 2016. Mécanisme de coordination pour l'orientation et la prise en charge des cas d'enfants non accompagnés et d'enfants victimes de la traite revenant de l'étranger Permanence téléphonique nationale contre la traite
Profil en matière de traite	La Bulgarie est principalement un pays d'origine des personnes soumises à la traite ainsi qu'un pays de transit, mais également et, de plus en plus, un pays de destination finale. La forme d'exploitation la plus fréquente est l'exploitation sexuelle des femmes et des filles, suivie du travail forcé, de la servitude et de la traite de femmes enceintes aux fins de la vente de leurs nouveau-nés. Les principaux pays de destination sont l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Italie et la Suisse. Toutes les victimes officiellement identifiées étaient de nationalité bulgare.

I. Introduction

1. La Bulgarie a été l'un des premiers pays à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et fait partie du premier groupe de Parties à être évaluées par le GRETA lors de chaque cycle d'évaluation.

2. Au fil des ans, les autorités bulgares ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite, ainsi que pour renforcer la coordination entre les acteurs concernés et la coopération internationale. Parmi ces mesures figurent notamment des modifications apportées à la loi de 2003 sur la lutte contre la traite des êtres humains et aux dispositions du Code pénal, ainsi que l'introduction en 2010 d'un mécanisme national d'orientation pour le soutien aux personnes soumises à la traite, puis sa révision et son adoption officielle par le Conseil des ministres en 2016. En tant que structure politique de haut niveau qui associe l'ensemble des ministères et organismes concernés, la Commission nationale de lutte contre la traite, présidée par l'un des Vice-Premiers ministres, adopte régulièrement des programmes d'action nationaux pour la lutte contre la traite. En outre, des commissions locales de lutte contre la traite ont été créées dans 10 régions du pays. Toutefois, après trois cycles d'évaluation, le GRETA a conclu que des lacunes persistent dans certains domaines, en particulier le financement public des mesures de lutte contre la traite et de la mise en œuvre du MNO, l'accès des victimes à une assistance, l'assistance juridique gratuite et l'indemnisation, l'inscription dans la loi du délai de rétablissement et de réflexion, et la collecte de données sur la traite.

3. Sur la base du troisième rapport du GRETA, le 4 juin 2021, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités bulgares, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai de deux ans². Le rapport soumis par les autorités bulgares a été examiné à la 33^e réunion du Comité des Parties (15 décembre 2023) et a été rendu public³.

4. Le 5 mars 2024, le GRETA a lancé le quatrième cycle d'évaluation de la situation en Bulgarie, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités bulgares. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 5 juillet 2024 ; la réponse des autorités a été reçue le 22 juillet 2024.

5. Du 30 septembre 2024 au 4 octobre 2024 s'est déroulée une visite d'évaluation en Bulgarie, qui devait permettre de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Thomas Ahlstrand, membre du GRETA,
- Mme Ia Dadunashvili, membre du GRETA,
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention,
- Mme Jenna Logeais, chargée de projet principale au secrétariat de la Convention.

6. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré des membres de la Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains (CNLT), qui relève du Conseil des ministres, et notamment sa secrétaire, Mme Daniela Saveklieva. Elle s'est également entretenue avec des responsables du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère du Travail et de la Politique sociale (y compris des représentants de l'Inspection générale du travail, de l'Agence nationale pour l'emploi, et de l'Agence de protection sociale), du ministère de l'Éducation et de la Science, et du ministère des Affaires étrangères. En outre, la délégation a discuté avec des représentants de l'Agence nationale de protection de l'enfance, de l'Agence nationale pour les réfugiés, du parquet, du service national d'investigation, de la Cour suprême de cassation, du Bureau national d'aide juridique, de l'Institut national de la justice, du Conseil

² <https://rm.coe.int/recommandation-cp-rec-2021-01-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-d/1680a2bc31>

³ <https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-authorities-of-bulgaria-on-measures-taken-to-c/1680aba901>

national pour l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité, et de l'Institut national des statistiques. Elle a également consulté des membres du Bureau du médiateur, de la Commission pour la protection contre la discrimination, de la Commission de confiscation des biens acquis illégalement, et de la Commission centrale contre le comportement antisocial des mineurs et des jeunes adultes. Elle a par ailleurs pu rencontrer des députés.

7. Des réunions séparées ont été organisées avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et des syndicats, des avocats représentant des victimes de la traite et des chercheurs.

8. Des réunions ont également été tenues avec des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et du Bureau des droits fondamentaux de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

9. Outre les réunions organisées à Sofia, la délégation du GRETA s'est rendue à Bourgas, à Sliven et à Varna, où elle s'est entretenue avec des membres des commissions locales de lutte contre la traite des êtres humains (CLLT), y compris des maires adjoints et des représentants des services sociaux et de protection de l'enfance, des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des acteurs de la société civile.

10. Au cours de l'évaluation, la délégation du GRETA a visité les trois foyers spécialisés dans l'accueil des adultes victimes de la traite situés à Sofia, à Bourgas et à Varna, un refuge d'intégration à long terme des victimes à Bourgas, des centres de crise pour enfants victimes de violences, y compris de la traite, à Sofia et à Varna, ainsi que le centre de protection de l'enfance et de la jeunesse « Zona ZaKrila », administré par l'ONG Animus Association à Sofia. Lors de ces visites, la délégation a pu discuter avec des victimes de la traite.

11. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 3 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.

12. Le GRETA tient à remercier les autorités bulgares pour leur coopération, et en particulier la personne de contact désignée pour assurer la liaison avec le GRETA, Mme Ernesta Rousseva, experte principale à la Commission nationale de lutte contre la traite.

13. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 53^e réunion (24-28 mars 2025) et l'a soumis aux autorités bulgares pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 16 juin 2025 et ont été pris en considération par le GRETA lors de l'adoption du rapport final, à sa 54^e réunion (30 juin – 4 juillet 2025). Le rapport rend compte de la situation au 4 juillet 2025 ; les faits nouveaux intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 2.

II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

14. La Bulgarie reste principalement un pays d'origine des personnes soumises à la traite, ainsi qu'un pays de transit, mais devient aussi de plus en plus un pays de destination. D'après les données recueillies par le parquet de Bulgarie, le nombre de victimes de la traite ayant pris part à une instruction préparatoire était de 457 en 2020, 466 en 2021, 153 en 2022, 89 en 2023 et 98 en 2024 (voir le tableau de l'annexe 1 pour une ventilation détaillée)⁴. La diminution importante du nombre de victimes à partir de 2022 s'explique par le fait que jusqu'en 2021, les données couvraient toutes les victimes qui participaient à des instructions préparatoires engagées pour des infractions de traite, y compris aux procédures ouvertes les années précédentes. Depuis 2022, seules les victimes qui prennent part à des instructions préparatoires ouvertes au cours de l'année considérée sont comptabilisées. La majorité des victimes avaient été soumises à l'exploitation sexuelle (64 %), qui concernait principalement des femmes et des filles. Toutes les victimes étaient des ressortissants bulgares. Bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles sur les pays où l'exploitation a eu lieu, le GRETA a appris que les principaux pays de destination étaient l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Italie et la Suisse, mais certaines victimes ont également été soumises à la traite interne, en particulier dans la capitale, Sofia, dans d'autres grandes villes, dans des stations balnéaires de la mer Noire ou des stations de montagne, ou dans des villes frontalières. La deuxième forme de traite la plus répandue était le travail forcé (19 %), qui concernait davantage d'hommes que de femmes. En troisième position, la traite de femmes enceintes aux fins de la vente de leurs nouveau-nés (9 %) était assez fréquente en 2019-2021, mais on n'a compté qu'une victime en 2022 et aucune en 2023-2024. La traite à des fins de servitude, qui concernait surtout des femmes et des filles, était la quatrième forme d'exploitation la plus répandue (7 %). Plusieurs victimes de la traite aux fins de prélèvement d'organes ont également été identifiées, à la fois des hommes et des femmes⁵. La proportion d'enfants victimes était faible (autour de 7 % par an en moyenne).

15. Outre les statistiques collectées par le parquet, le secrétariat de la CNLT rassemble les messages d'alerte sur des victimes présumées reçus via des formulaires déposés sur le site web de la CNLT (voir paragraphe 125), la permanence téléphonique nationale contre la traite assurée par l'ONG A21 en partenariat avec la CNLT⁶, d'autres ONG, des organisations internationales et d'autres sources. Le nombre de ces victimes était de 60 en 2020 (35 femmes, 4 filles, 21 hommes), 132 en 2021 (80 femmes, 6 filles, 38 hommes, 8 garçons), 93 en 2022 (53 femmes, 12 filles, 25 hommes, 3 garçons), 63 en 2023 (50 femmes, 13 hommes) et 78 en 2024 (49 femmes, 29 hommes). Ces chiffres recourent en partie les données collectées par le parquet, car certaines victimes présumées participent à des instructions préparatoires.

16. En ce qui concerne les **nouvelles tendances en matière de traite**, l'exploitation sexuelle des femmes et des filles reste la principale forme d'exploitation, mais le nombre de personnes identifiées comme victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, qui sont surtout des hommes, a augmenté. Une autre tendance est celle de l'augmentation des ressortissants étrangers identifiés comme victimes de la traite, même s'ils ne sont pas officiellement décomptés puisqu'aucune procédure pénale n'a été engagée pour ce motif. Ainsi en 2021-2023, le secrétariat de la CNLT a reçu des messages d'alerte concernant sept victimes possibles de la traite de nationalité étrangère (trois femmes ukrainiennes, deux Vietnamiennes, une Polonaise accompagnée d'un enfant, et une Philippine). En 2024, la CNLT a identifié 11 victimes étrangères de manière informelle (dont huit victimes d'exploitation par le travail, une victime d'exploitation sexuelle, et deux exposées au risque de traite, originaires du Népal, des Philippines, du Turkménistan, du Maroc et du Bangladesh). L'utilisation d'internet et des médias sociaux par les trafiquants a pris de

⁴ Depuis 2022, la méthode de communication de données sur les victimes a changé, de sorte qu'il est impossible de comparer les données à celles de la période de référence précédente (2015-2019), où il y avait en moyenne 440 victimes par an, car l'on prenait aussi en compte les instructions préparatoires pour traite engagées les années précédentes.

⁵ Soit 5 en 2020, 8 en 2021, 1 en 2022 et 0 en 2023. Les données de 2020-2021 étant cumulées, il est impossible de connaître le nombre de victimes identifiées chaque année.

⁶ [Bulgarie - 080020100 Bulgarie](https://bulgaria-080020100.bulgaria)

l'ampleur et leur permet de recruter et de contrôler les victimes à distance. Les autorités bulgares ont également constaté que le nombre de victimes de la traite « vendues » par leur propre famille augmentait. Les trafiquants recourraient de plus en plus à une forme d'exploitation plus complexe, en soumettant simultanément les victimes à divers types d'abus tels que l'exploitation sexuelle, le travail forcé et la servitude.

17. S'agissant du **cadre législatif applicable à la lutte contre la traite**, la loi sur les documents d'identité bulgares a été modifiée en 2023 par l'ajout d'un nouveau paragraphe 10 à l'article 76, et l'ajout de l'article 76b, ce qui permet désormais d'empêcher des adultes vulnérables de quitter le territoire bulgare pour leur propre protection si la Direction générale de la lutte contre la criminalité organisée, la police nationale, la police aux frontières ou les directions régionales du ministère de l'Intérieur reçoivent des informations laissant à penser que ces personnes courent un risque évident et spécifique de devenir victimes de la traite. Cette mesure est appliquée pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois sur ordre du secrétaire général du ministère de l'Intérieur, sous réserve d'une proposition motivée de l'une des structures ministérielles susmentionnées, et après l'appréciation individuelle du principe de proportionnalité et un avis de la CNLT. La décision peut être contestée au titre des dispositions du Code de procédure administrative. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a appris que cette mesure n'avait jamais été appliquée. **Malgré les garanties établies pour empêcher tout recours abusif à cette mesure, le GRETA est préoccupé par ses effets négatifs possibles sur les droits des personnes, en particulier le droit de libre circulation, et considère que les autorités bulgares devraient examiner la possibilité de l'abroger.**

18. En 2023, le Conseil de la recherche en criminologie du ministère de la Justice a commandé une étude de criminologie sur la traite à une équipe de recherche qui a réalisé le rapport « Trafficking in human beings: trends and prevention », publié à la fin de 2024⁷. Ce rapport avance des recommandations de changements législatifs, y compris des modifications des dispositions du Code pénal (CP) relatives à la traite et aux infractions connexes, et de la loi de 2003 sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « loi anti-traite »), modifiée en dernier lieu en octobre 2019. Ces propositions sont examinées dans la suite du présent rapport. Le GRETA a appris qu'un groupe de travail a été créé en septembre 2024 et chargé d'élaborer des projets de modifications du CP pour tenir compte des exigences de la directive (UE) 2024/1712 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Le groupe de travail a déjà tenu quatre réunions et devrait terminer ses travaux à la fin juillet 2025.

19. Le GRETA tient à souligner que la pleine intégration de la Bulgarie dans l'espace Schengen, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2025 à la suite de l'accord conclu au Conseil de l'Union européenne en décembre 2024, aura des incidences sur la lutte contre la traite en Bulgarie, en présentant à la fois des possibilités et de nouveaux défis, que les autorités devraient soigneusement prendre en compte.

20. Le **cadre institutionnel** de la lutte contre la traite est resté largement inchangé. La Commission nationale de lutte contre la traite (CNLT) est un organe de haut niveau créé en 2004 pour coordonner les activités de lutte contre la traite de tous les ministères et organismes compétents⁸. Elle est présidée par l'un des Vice-Premiers ministres et comprend des vice-ministres et les vice-présidents des organismes compétents. Toutefois, l'instabilité politique en Bulgarie, qui a transparu dans les sept élections législatives de la période 2021-2024 et les changements fréquents de gouvernement, entrave le fonctionnement de la CNLT. La présidence de la CNLT a changé plusieurs fois et l'adoption du budget consacré à la mise en œuvre du programme d'action national a été retardée, ce qui perturbe le fonctionnement des refuges pour les victimes de la traite et la prestation d'autres services. Les changements fréquents de gouvernement se sont également traduits par des changements dans les directeurs régionaux de la police. L'instabilité politique entrave la lutte contre la traite en Bulgarie, en freinant la mise en œuvre de réformes et de politiques clés.

⁷ Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024.

⁸ <https://antitrafficking.government.bg/en/about#about>

21. Le travail quotidien de la CNLT est effectué par son secrétariat (administration), qui agit sous l'autorité du Conseil des ministres en tant que coordinateur national et assure la communication entre les ministères et les autres organismes, les commissions locales, la société civile, les organisations internationales et les partenaires d'autres pays. Étant donné le taux de rotation élevé du personnel, les effectifs de la CNLT sont passés de 10 en 2019 à seulement 3 à son niveau le plus bas de 2023, engendrant ainsi des difficultés opérationnelles importantes. Après la nomination d'un secrétaire permanent de la CNLT à la fin de 2023, la situation du personnel s'est stabilisée et les effectifs s'élèvent actuellement à 10 (secrétaire inclus).

22. Le groupe d'experts permanent, qui fonctionne sous l'égide de la CNLT, a été élargi et compte actuellement 62 experts issus de ministères, organismes, ONG et organisations internationales compétents⁹. L'Agence nationale pour les réfugiés a été intégrée à ce groupe d'experts. Le groupe d'experts se réunit deux à quatre fois par an. De plus, ses membres communiquent en permanence au sujet de la gestion des dossiers, de la prévention, du renforcement des capacités et de la coordination.

23. Dix commissions locales de lutte contre la traite des êtres humains (CLLT) restent établies dans les régions où l'ampleur de la traite est considérée comme un problème¹⁰. D'après l'évaluation indépendante réalisée sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la traite (voir paragraphe 26), certaines commissions locales sont très actives et visibles, tandis que d'autres ont une activité très limitée ; cela s'explique par le fait qu'elles font partie des administrations municipales qui leur apportent différents niveaux d'aide et de financement. Le manque de fonds consacrés au travail des commissions locales empêche celles-ci d'exploiter leur potentiel. En outre, des ONG rencontrées au cours de la visite ont indiqué que le nombre de commissions locales n'était pas suffisant pour les 28 régions que compte la Bulgarie et certaines commissions locales refuseraient de coopérer avec les régions voisines, en raison de ressources humaines et budgétaires limitées. **Soulignant l'importance de doter les CLLT de ressources suffisantes pour qu'elles puissent accomplir leurs activités de lutte contre la traite à l'échelle locale, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer le soutien apporté à leur travail et créer de nouvelles commissions dans des régions du pays supplémentaires.**

24. Le GRETA constate avec satisfaction que le budget consacré par l'État à la CNLT a augmenté pendant la période de référence. Partant de 461 600 BGN (environ 236 000 €) par an en 2021 et en 2022, et de 532 400 BGN (environ 272 000 €) en 2023, ce budget a augmenté de presque 190 % en 2024, pour atteindre 950 800 BGN (environ 486 000 €). De ce budget, 644 400 BGN (environ 329 417 €) sont alloués aux frais de fonctionnement, y compris le financement des refuges spécialisés pour les victimes et d'autres services, tandis que 237 400 BGN (environ 121 360 €) couvrent les salaires du personnel. Le budget total de la CNLT pour 2025 s'élève à 1 038 700 BGN (environ 530 983 €), mais la part allouée aux frais de fonctionnement (qui comprennent le fonctionnement des services spécialisés) a été réduite et s'établit à 580 000 BGN (environ 246 964 €). Le secrétariat de la CNLT accomplit la majorité des activités comprises dans le programme national de lutte contre la traite (environ 70 %) et les activités des autres institutions ont leur propre financement. Tout en saluant l'augmentation du budget, le GRETA constate avec préoccupation que les ressources financières que le Gouvernement bulgare apporte à la lutte contre la traite restent insuffisantes pour répondre aux besoins réels, et en particulier financer les refuges destinés aux victimes de la traite. Compte tenu du coût élevé de l'aide et des soins de santé apportés aux victimes, la lutte contre la traite continue de dépendre dans une large mesure de fonds externes provenant de projets et de donateurs. Une autre difficulté majeure relative au recrutement et au maintien du personnel est principalement due à des rémunérations inadéquates. De nombreux travailleurs de ces refuges sont contraints de prendre un second emploi pour joindre les deux bouts. En conséquence, **le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à allouer à la lutte contre la traite une part appropriée du budget de l'État et à veiller à sa disponibilité en temps opportun pour les différents services à fournir.**

⁹ Voir paragraphe 26 du deuxième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

¹⁰ Blagoevgrad, Bourgas, Montana, Pazardjik, Pleven, Plovdiv, Roussé, Varna, Sliven et Veliko Tarnovo. La composition des commissions locales est indiquée à l'adresse suivante : <https://antitrafficking.bulgaria.bg/en/local/2-LCCTHB-BLAGOEVGRAD>

25. En octobre 2022, le procureur général a publié des instructions sur l'organisation du travail des membres du parquet relatives aux instructions préparatoires ouvertes en cas de traite. Ces instructions visent à mettre en place un mécanisme unifié de traitement et de supervision des affaires de traite, à protéger efficacement les droits des victimes, à surmonter les difficultés inhérentes aux poursuites judiciaires, et à améliorer la coordination interinstitutionnelle et la coopération internationale dans le traitement des affaires de traite. En vertu de ces instructions, une unité spécialisée dans le traitement des affaires de traite et des infractions connexes a été créée au sein du parquet de la Cour suprême. En outre, en juin 2024, une unité interinstitutions spécialisée a été créée pour faciliter les enquêtes sur les affaires de traite et réunit des procureurs du parquet de la Cour suprême et des agents de la police nationale et de la Direction générale de la lutte contre la criminalité organisée.

26. En 2017, la Bulgarie a adopté sa première **stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains** pour la période 2017-2021¹¹, un document d'orientation fixant des priorités et des objectifs pour une réponse efficace et durable à l'infraction de traite. Cette stratégie a été mise en œuvre au moyen de programmes nationaux de lutte contre la traite. Une évaluation indépendante de la stratégie commandée par la CNLT a été réalisée par l'Institut de philosophie et de sociologie de l'académie bulgare des sciences en octobre 2022¹². Elle a permis de constater avec satisfaction la participation accrue de la société civile dans la lutte contre la traite, la formation dispensée aux praticiens de première ligne, tels que les conseillers pédagogiques, les travailleurs sociaux et les médiateurs de santé, le mécanisme national d'orientation et la mise en place de plusieurs permanences téléphoniques (voir paragraphe 125). Les principales lacunes décrites dans l'évaluation concernaient : 1) l'absence de volonté politique ; 2) l'absence d'initiatives législatives efficaces ; 3) le financement insuffisant des politiques anti-traite qui non seulement compromet leur pérennité mais entrave également la prestation de services pour les victimes ; 4) l'insuffisance des capacités et des ressources humaines, y compris le fait que certains membres de la CNLT ne participent que formellement à cette stratégie ; 5) l'incohérence des politiques publiques, qui donne une impression de désordre, impression renforcée par l'absence de base de données intégrée unifiée. D'après l'évaluation, les politiques mises en œuvre au cours de la période examinée semblaient peu pérennes et sous-financées et ne permettaient pas de lutter contre la traite dans le cadre de la chaîne pénale, établissant ainsi un sentiment d'impunité et compromettant les efforts déployés pour aider les victimes à témoigner. En outre, l'évaluation n'a relevé aucun engagement stratégique avec le secteur privé.

27. Depuis que la stratégie pour 2017-2021 a expiré, le Conseil du développement qui relève du Conseil des ministres a décidé qu'aucune nouvelle stratégie nationale anti-traite ne devrait être adoptée. D'après les autorités, cette décision a été prise pour éviter les chevauchements avec d'autres stratégies transversales existantes qui contiennent des mesures relatives à la lutte contre la traite, à savoir la Stratégie nationale sur la migration pour 2021-2025, la Stratégie de prévention de la criminalité pour 2021-2030, et la Stratégie nationale de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes pour 2021-2030. Par exemple, les mesures de prévention de la traite contenues dans la Stratégie nationale sur la migration pour 2021-2025 prévoient des actions de sensibilisation à la traite, en particulier parmi les groupes vulnérables, et l'organisation d'activités et de campagnes de prévention pour les ressortissants de pays tiers. **Tout en constatant avec satisfaction que la lutte contre la traite est intégrée dans d'autres stratégies nationales comme une question transversale, le GRETA souligne les avantages d'élaborer une stratégie anti-traite spécialisée fondée sur une approche plus tactique et plus pérenne que les programmes nationaux annuels pour planifier la politique nationale anti-traite. Par conséquent, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient élaborer une nouvelle stratégie nationale anti-traite pluriannuelle.**

¹¹ Stratégie nationale de lutte contre la traite pour 2017-2021, disponible en bulgare à l'adresse suivante : https://antitrafic.government.bg/wp-content/uploads/THB_Strategy_2017Last-2.docx

¹² Disponible en bulgare à l'adresse suivante :

https://antitrafic.government.bg/uploads/IPhS_Monitoring_report_THB_strategy2021_FinalReport.pdf

28. La CNLT continue d'adopter des **programmes nationaux annuels de lutte contre la traite et de protection des victimes**¹³. En 2023, la présentation des programmes annuels a été modifiée pour établir un cadre de planification annuelle plus clair et plus complet (comme le recommandait l'évaluation indépendante de la stratégie). Le programme national pour 2024 est le plus récent. Il s'articule autour de sept axes : 1) la coordination interinstitutionnelle ; 2) la prévention, y compris des efforts généraux de sensibilisation et de prévention à l'intention des groupes vulnérables ; 3) le renforcement des capacités des professionnels, destiné à améliorer la mise en œuvre du mécanisme national d'orientation et de l'enquête ; 4) la protection des victimes, avec des activités centrées sur la mise en œuvre du mécanisme national d'orientation ; 5) la collecte et l'analyse de données statistiques ; 6) la coopération internationale visant à améliorer l'échange de bonnes pratiques ; et 7) la mise à jour du cadre juridique. Le secrétariat de la CNLT publie des rapports annuels sur la mise en œuvre des programmes nationaux, qui décrivent les activités des CLLT et d'autres parties prenantes concernées. Le rapport est adopté par les membres de la CNLT et, peu de temps après, leur président présente le document au Conseil des ministres pour adoption. **Le GRETA salue l'évaluation indépendante menée sur la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-traite et considère que les autorités bulgares devraient veiller à ce que les programmes nationaux annuels fassent l'objet d'évaluations indépendantes.**

29. En vertu des modifications apportées à la loi anti-traite de 2019, la CNLT continue de jouer le rôle de mécanisme équivalent à un rapporteur national dans le domaine de la traite au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE. Il était prévu de créer un groupe de travail subsidiaire, composé de membres du groupe de travail permanent et du Bureau du médiateur, qui établisse la proposition d'élaborer un rapport national indépendant, mais en raison des changements fréquents à la présidence de la CNLT, le projet a été modifié. Comme l'a déjà noté le GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris les coordonnateurs nationaux, et à cette fin, d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. La séparation structurelle entre ces fonctions de contrôle et les fonctions exécutives permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et stratégiques de portée générale. **Le GRETA réitère sa recommandation et considère que les autorités bulgares devraient examiner la possibilité de désigner comme rapporteur national une entité organisationnelle distincte ou un autre mécanisme indépendant déjà établi, qui aurait pour rôle d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et de formuler des recommandations.**

30. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités bulgares ont indiqué qu'à l'ordre du jour de la dernière réunion de la CNLT, tenue à la fin juin 2025, figuraient l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la traite et la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant. **Le GRETA voudrait être tenu informé des décisions prises.**

¹³ Le programme annuel pour 2024 est disponible en bulgare à l'adresse suivante : https://antitraffic.government.bg/uploads/NPPPTHZJ_24_2024_..pdf

III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Introduction

31. La prévention est essentielle dans la lutte contre la traite. L'article 5 de la Convention exige donc des États parties qu'ils établissent et/ou soutiennent des politiques et programmes efficaces pour prévenir la traite, en assurant une coordination entre les organismes publics, les organisations non gouvernementales et les autres éléments de la société civile qui sont concernés. Ces politiques et programmes doivent être particulièrement axés sur les personnes vulnérables à la traite et sur les professionnels concernés par la traite, et doivent comprendre des recherches, des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation. Lors de la conception et de l'application des mesures de prévention, les États parties sont tenus de promouvoir une approche fondée sur les droits humains, d'utiliser l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une approche respectueuse des enfants, et de prendre des mesures spécifiques afin de réduire la vulnérabilité des enfants à la traite. De plus, en application de l'article 5 de la Convention, les États parties prennent des mesures pour que les migrations puissent se faire de manière légale. Enfin, l'article 6 de la Convention prévoit l'obligation positive, pour les Parties, d'adopter des mesures pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite.

32. Un certain nombre d'études ont été menées sur les vulnérabilités à la traite en Bulgarie. Une étude commandée par la CLLT de Varna et menée par l'ONG SOS-Families at Risk en 2022 s'est penchée sur l'origine et le profil des victimes potentielles, ainsi que le mode opératoire des trafiquants¹⁴. D'après cette étude, les vulnérabilités des victimes allient souvent la pauvreté extrême, le handicap, les violences domestiques, les dettes, la toxicomanie et l'absence de soutien familial et social, qui se traduisent par le manque de solutions alternatives, ce que les trafiquants exploitent pour obtenir le « consentement » des victimes. L'étude soulignait également le recours croissant aux drogues pour créer la dépendance chez les victimes. L'ONG Dignita Foundation a réalisé des études sur la traite des réfugiés ukrainiens (voir paragraphe 81) et sur les risques de traite à des fins d'exploitation sexuelle dans les communautés roms marginalisées (voir paragraphes 67-68). En outre, l'étude de criminologie récemment publiée sur la traite, qui est mentionnée au paragraphe 18, examine le profil des victimes de la traite, en mettant l'accent sur l'âge, le sexe, la situation socio-économique et les formes d'exploitation¹⁵. Selon cette étude, les victimes appartiennent généralement à des groupes sociaux marginalisés touchés par la pauvreté, le décrochage du système éducatif et du marché de l'emploi, les pratiques discriminatoires et la violence. Le processus de victimisation groupée est largement répandu dans les minorités ethniques, mais touche également des grands groupes de la population bulgare. Des facteurs de vulnérabilité personnelle sont observés chez des individus qui sont socialement isolés (par exemple, les orphelins, les sans-abri, les personnes en situation de handicap vivant seules, les personnes ayant des déficiences intellectuelles et celles ayant des dépendances). S'agissant de l'exploitation sexuelle, les plus vulnérables sont les jeunes filles et les femmes (âgées de 16 à 35 ans) appartenant à un milieu social marqué par la pauvreté, le manque d'éducation et des relations familiales dysfonctionnelles, souvent issues des communautés roms. Dans le cas de l'exploitation par le travail, les principaux facteurs de vulnérabilité sont la grande pauvreté, le chômage à long terme, l'absence de qualifications, ainsi qu'une grave stagnation économique dans la zone de résidence.

¹⁴ Disponible en bulgare à l'adresse : https://antitrafficking.government.bg/uploads/Report_THB_2017_2022_Ani_Nikolova.pdf

¹⁵ Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024.

33. Il convient également d'exploiter les manuels et les ressources de formation sur les facteurs de vulnérabilité élaborés par l'ONG Animus Association dans le cadre du projet européen ACTIVATE, qui a publié des manuels de formation pour les avocats et les travailleurs sociaux à l'appui des ressortissants de pays tiers¹⁶. Ces manuels mettent l'accent sur les vulnérabilités, y compris les vulnérabilités transversales, en établissant un classement des vulnérabilités et des indicateurs de vulnérabilité. L'ONG Animus Association a également publié un « Guide des typologies » sur les types de vulnérabilités¹⁷.

34. Le rapport 2023 de la CNLT met en avant l'extrême pauvreté, les handicaps, la violence domestique, la dépendance, le faible niveau d'éducation, le chômage et la détresse comme des facteurs de vulnérabilité clés¹⁸. Selon ce rapport, les minorités ethniques telles que les Roms, les personnes en situation de handicap, les enfants issus des zones défavorisées, les enfants non accompagnés et les personnes confrontées à la violence domestique, à la dépendance ou à l'endettement sont particulièrement vulnérables. Les hommes, notamment ceux qui viennent des zones les plus pauvres, sont exposés au risque de travail forcé dans l'agriculture et le bâtiment. Les demandeurs d'asile et les réfugiés, en particulier ceux qui souhaitent rejoindre des proches en Europe occidentale, sont confrontés à des risques importants liés aux difficultés sociales et économiques. Le secrétariat de la CNLT fait savoir qu'il consulte les rapports de l'Institut national des statistiques sur l'emploi, la pauvreté, l'intégration sociale et la démographie pour analyser les tendances et prévoir des mesures de sensibilisation et de prévention. Il ressort de ces données, comparées aux informations de la CNLT, que les régions du nord-ouest de la Bulgarie, qui comptent parmi les plus pauvres de l'Union européenne, ont les populations les plus exposées au risque de traite.

35. On constate une prise de conscience accrue des risques de traite des travailleurs migrants, dont le nombre augmente en Bulgarie en raison de l'émigration importante de la main-d'œuvre et des bouleversements démographiques. Pour combler cette pénurie de main-d'œuvre, la Bulgarie a assoupli les règles relatives à la migration économique pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, ces travailleurs sont confrontés à un risque de traite élevé en raison de pratiques de recrutement frauduleuses et d'une protection insuffisante (voir paragraphes 99-100). Les risques de traite des travailleurs migrants ont été étudiés lors de la conférence internationale intitulée « La traite des êtres humains : parcours de migration de la main-d'œuvre – écueils et perspectives pour les ressortissants de pays tiers », organisée le 6 février 2025 à Sofia par la CNLT et l'ONG International Justice Mission.

36. Dans l'évaluation de la stratégie nationale anti-traite, il est recommandé d'adopter des mesures générales de prévention destinées aux enfants et aux jeunes, ainsi que des mesures ciblées en faveur des groupes à risque, en particulier les sans-abri, les travailleuses et travailleurs du sexe, les familles vulnérables en situation d'extrême pauvreté et les communautés migrantes¹⁹. Le programme national anti-traite de 2024 contient une section spécifique sur la prévention, y compris les mesures générales adoptées en matière de sensibilisation et de prévention pour les groupes vulnérables²⁰. Le 30 septembre 2024, un protocole d'accord a été conclu entre la CNLT et la Commission pour la protection contre la discrimination, en vertu duquel les deux parties ont convenu de collaborer pour mettre en œuvre des projets, et organiser des séminaires, des conférences et d'autres initiatives dans le domaine de la protection et de la promotion des droits humains, de la lutte contre la discrimination, de la prévention de la traite et de l'aide aux victimes.

37. Les autorités bulgares et la société civile, avec l'appui d'organisations internationales, ont pris une série de mesures destinées à sensibiliser l'opinion et toucher des groupes vulnérables spécifiques, en particulier les communautés roms et les enfants. Les actions de prévention englobent trois campagnes nationales annuelles de sensibilisation centrées sur différentes formes d'exploitation, ainsi que des initiatives visant à renforcer les capacités des professionnels. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA

¹⁶ <https://animusassociation.org/en/activate-enhancing-the-anti-trafficking-identification-prevention-and-support-mechanisms/>

¹⁷ <https://nrm.bg/en/aid-for-victims/indicators-of-vulnerability-to-human-trafficking/>

¹⁸ Disponible en bulgare à l'adresse : https://antitrafficking.government.bg/uploads/2023_..final.pdf

¹⁹ Disponible en bulgare à l'adresse :

https://antitrafficking.government.bg/uploads/IPhS_Monitoring_report_THB_strategy2021_FinalReport.pdf

²⁰ Disponible en bulgare à l'adresse : https://antitrafficking.government.bg/uploads/NPPPTHZJ_24_2024_..pdf

a pris connaissance de nombreux exemples au niveau local et national, comme l'éducation des adolescents par les pairs et la sensibilisation aux risques liés à internet, qui sont détaillés plus loin dans le rapport, et il s'en félicite. **Soulignant l'importance de prendre en compte les expériences et les opinions des victimes et des survivants de la traite pour éclairer l'élaboration des politiques et des mesures anti-traite, le GRETA invite les autorités bulgares à créer un conseil consultatif des survivants de la traite.** Dans ce contexte, il convient de mentionner le manuel *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils* du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)²¹.

b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

38. Cette partie examine les mesures préventives prises concernant certains groupes vulnérables sur la base des informations fournies par les autorités albanaises et par des acteurs non étatiques. Le GRETA souligne que toute personne appartenant à l'un de ces groupes n'est pas vulnérable à la traite en tant que telle, d'autres facteurs de vulnérabilité étant généralement associés. Les différents groupes sélectionnés devraient être considérés en tenant dûment compte de la complexité et de l'intersectionnalité des vulnérabilités à la traite.

i. Enfants

39. Dans son deuxième rapport sur la Bulgarie, le GRETA examinait les mesures adoptées pour prévenir la traite des enfants et considérait que les autorités bulgares devraient continuer d'intensifier leurs efforts dans le domaine de la prévention de la traite des enfants, en prêtant notamment une attention particulière aux communautés roms et aux enfants migrants²². Dans son troisième rapport, il recommandait aux autorités bulgares de poursuivre et d'intensifier leurs efforts de prévention et de lutte contre la traite des enfants²³.

40. En vertu de la Convention, des mesures préventives spécifiques devraient être prises pour atténuer la vulnérabilité des enfants à la traite et leur permettre de grandir dans un environnement protecteur et de mener une vie décente. À cet égard, le GRETA salue l'adoption du Programme national pour la prévention de la violence et de la maltraitance envers les enfants (2023-2026), qui comporte des mesures de lutte contre la traite, ainsi que du Plan d'action 2023-2024 pour sa mise en œuvre²⁴ et du prochain plan d'action pour 2025-2026 qui renforce davantage les mesures destinées à assurer la sécurité numérique des enfants. De plus, le Plan d'action national de la Bulgarie sur l'application de la Recommandation (UE) 2021/1004 du Conseil établissant une garantie européenne pour l'enfance, adoptée en 2022, qui a pour principal objectif de prévenir l'exclusion sociale en garantissant l'accès des enfants dans le besoin à un ensemble de services essentiels, tels que l'éducation et l'accueil de la petite enfance, la scolarisation, la santé, une alimentation saine et un logement²⁵. Ce plan prévoit des mesures destinées aux principaux groupes cibles : les enfants exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale, les enfants sans abri ou ceux vivant dans des conditions de privation grave de logement, les enfants en situation de handicap, les enfants présentant des troubles mentaux, les enfants réfugiés et migrants, l'accent étant mis sur les enfants non accompagnés ou appartenant à une minorité ethnique, les enfants issus d'une minorité ethnique (en particulier les Roms), les enfants qui font l'objet d'une protection de remplacement ou vivent en institution et les enfants en situation familiale précaire. La Bulgarie fait partie des pays dans lesquels la part des enfants exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est largement supérieure à la moyenne de l'Union européenne (soit 25,9 % ou environ 314 000 contre 19,3 % pour l'Union européenne en 2022) et a pour objectif de réduire de 196 750 le nombre d'enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici à 2030. D'après le plan, presque 50 000 enfants et leur famille

²¹ OSCE-BIDDH, *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs)*, 2024.

²² Voir paragraphes 86-93 du deuxième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

²³ Voir paragraphe 264 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

²⁴ https://www-strategy-bg.translate.google/FileHandler.ashx?fileId=31705&x_tr_sl=auto&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en-US&x_tr_pto=wapp

²⁵ [Plans d'action et rapports d'avancement nationaux – Commission européenne](#)

bénéficieront d'activités de prévention sanitaire, et de services de visites à domicile pour les enfants de 0 à 3 ans, de développement de la petite enfance et d'intervention.

41. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont mentionné les politiques du ministère de l'Éducation et de la Science destinées à améliorer les résultats scolaires des élèves appartenant à des groupes vulnérables, tels que les Roms. Grâce aux activités menées dans le cadre du mécanisme de coopération interinstitutionnelle visant à promouvoir l'accès à l'enseignement préscolaire et scolaire obligatoire, il a été possible de réduire le risque de décrochage scolaire et de mariage précoce, notamment en augmentant le nombre des élèves pleinement intégrés dans le système éducatif. Le nombre des médiateurs scolaires déployés dans les établissements d'enseignement a augmenté (ils étaient 1 184 en mai 2025) ; leur rôle consiste à participer à des actions de terrain, à maintenir le contact avec les familles et à contrôler la fréquentation scolaire au quotidien, en étant attentifs aux absences non justifiées. Les médiateurs qui travaillent dans les établissements scolaires ou les communes assistent les équipes de terrain chargées d'accompagner les familles des enfants qui ont abandonné l'école ou qui risquent de décrocher.

42. Un débat public mené en 2022 sur les conséquences de la migration des travailleurs sur leurs enfants laissés en Bulgarie, organisé par la médiatrice de la Bulgarie et le programme conjoint de l'UE et du Conseil de l'Europe ROMACT²⁶, a mis en évidence les effets négatifs sur les enfants laissés au pays par leurs parents partis travailler à l'étranger, y compris le risque d'exploitation, les enfants roms étant touchés de manière disproportionnée dans ce contexte. En 2024, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a exprimé sa profonde préoccupation face à la discrimination et à l'exclusion sociale auxquelles les enfants roms sont confrontés, ce qui les rend particulièrement vulnérables²⁷.

43. L'étude nationale commandée par l'UNICEF sur les violences à l'égard des enfants, qui a été présentée en avril 2021, montre qu'en Bulgarie, un enfant sur 10 déclare avoir été victime de brimades et de harcèlement en ligne²⁸, en particulier sur les plateformes des médias sociaux. En 2024, l'ONG « Centre bulgare pour un internet plus sûr » a traité 1 749 747 signalements, dont 95 % concernaient des matériels d'abus sexuels sur des enfants²⁹. Environ 70 000 d'entre eux concernaient la Bulgarie et ont été transmis au service de cybercriminalité du ministère de l'Intérieur.

44. Afin de permettre aux enfants d'acquérir les compétences nécessaires dans la vie quotidienne (notamment les compétences liées aux médias et à la sécurité en ligne) et d'améliorer leurs connaissances et leur participation, des campagnes ciblant les élèves et leurs parents ont été lancées pour les sensibiliser à la sécurité numérique, en mettant l'accent sur les risques d'exploitation en ligne (voir également paragraphes 178-179). Des ONG offrent également des ressources et des conseils destinés à protéger les enfants des cybermenaces, y compris une permanence téléphonique nationale pour la sécurité en ligne, assurée par le Centre pour un internet plus sûr (voir paragraphe 179). Dans le cadre du projet REBOOT NOW (2022-2024) financé par l'Union européenne, l'ONG Animus Association a apporté une assistance psychologique et organisé des activités de prévention dans les écoles de Sofia, en mettant l'accent sur la santé mentale, la communication non violente et la sensibilisation à la traite pour les enfants, le corps enseignant et les parents³⁰. L'ONG Animus Association a également déployé différents programmes pour aider les enfants à renforcer leurs compétences nécessaires dans la vie quotidienne³¹. Un autre exemple concerne le travail accompli par l'ONG A21 Bulgarie pour prévenir la traite des enfants en sensibilisant les parents, en organisant des réunions de prévention dans les écoles et les jardins d'enfants, et en dispensant des formations spécialisées aux professionnels de terrain. Des efforts ont

²⁶ <https://www.coe-romact.org/content/report-public-discussion-children-left-behind-between-labour-migration-institutional>

²⁷ Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observations finales concernant le rapport de la Bulgarie valant sixième et septième rapports périodiques, adoptées par le Comité à sa quatre-vingt-quinzième session (15 janvier–2 février 2024), paragraphe 42.

²⁸ <https://www.unicef.org/bulgaria/media/10846/file/BGR-VAC-research-summary-ENG.pdf>, p. 6.

²⁹ <https://www.safenet.bg/v-mezhdunarodni-den-za-bezopasen-internet-naczionalniya-czentar-otbelyaza-20-qodini-ot-sazdavaneto-si/>

³⁰ REBOOT NOW - Prévention de la violence sexiste dans les écoles après le confinement (CERV-2021-DAPHNE-PJG 101049567)

³¹ <https://bezstrah.org/>

également été déployés pour développer et renforcer le réseau d'élèves et de jeunes mis en place par les commissions locales, qui organise des réunions entre pairs dans les écoles et des initiatives avec des groupes vulnérables. Par exemple, à Varna, 150 nouveaux jeunes pairs volontaires sont formés chaque année sur les thèmes de la traite, des risques de sécurité en ligne, des comportements sexuels à risque et de la prévention de la toxicomanie. Parmi les exemples d'initiatives de prévention figure également la participation en 2023 des 10 coordinateurs locaux anti-traite au programme national de sensibilisation du ministère de l'Intérieur intitulé « Prévention de la criminalité auprès des jeunes » sur des thèmes liés à la traite, dans 40 établissements primaires et secondaires pour plus de 600 élèves.

45. Les commissions locales et nationales de lutte contre la traite, en collaboration avec diverses organisations, accueillent régulièrement des activités de renforcement des capacités pour les professionnels de l'éducation. Ces événements mettent l'accent sur les risques de traite, l'identification des victimes, la protection, la prévention et l'utilisation sûre d'internet. Entre 2019 et 2023, un total de 36 formations ont été conduites, auprès de 1 160 professionnels. Le système de protection de l'enfance organise des formations destinées aux professionnels de la protection de l'enfance, aux tuteurs légaux et aux professionnels de l'éducation. D'après le ministère de l'Éducation, entre 2020 et 2024, 300 praticiens de l'éducation, principalement des professeurs de philosophie et des psychologues, ont été formés sur la traite, avec des participants sélectionnés par des inspecteurs locaux de l'éducation, et 2 experts de chaque région ont été formés chaque année (soit 56 experts par an au total).

46. Le GRETA a visité le centre de défense et de soutien des enfants nommé « Zone de protection » (« Zona ZaKрила ») de Sofia, qui est administré par l'ONG Animus Association. Ce centre a été créé à l'origine avec l'appui de l'UNICEF en 2016, puis il a obtenu l'agrément de l'Agence nationale de protection de l'enfance (ANPEN) et de l'Agence pour la qualité des services sociaux, ce qui lui permet depuis 2022 de recevoir des aides publiques. Il s'inspire du modèle Barnahus et a pour mission d'aider les enfants qui ont subi ou risquent de subir des violences, ainsi que leur famille. Le centre propose une approche spécialisée, associant des services juridiques, médicaux, psychologiques et sociaux avec des procédures adaptées aux enfants et un environnement accueillant. Il a un personnel spécialement formé pour s'entretenir avec des enfants, de même que des avocats qui apportent une assistance juridique. Le centre comporte aussi une pièce spécialement équipée où les enfants peuvent être auditionnés par toutes les institutions qui s'occupent de leur dossier (une « salle bleue »). Un projet est actuellement mené conjointement par le ministère de la Justice, l'UNICEF Bulgarie et l'Institut pour les activités et les pratiques sociales, dans le but de créer huit autres centres « Zone de protection ». De plus, dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que le pays compte 71 « salles bleues ».

47. La permanence téléphonique nationale pour les enfants, qui utilise le numéro 116 111 harmonisé au niveau européen, est gérée par l'ANPEN. Elle fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour donner des conseils et recevoir des signalements sur les risques auxquels les enfants sont exposés. Entre mai 2020 et juin 2025, elle a reçu 89 signalements concernant des enfants exposés au risque de traite³². Au cours de la même période, elle a aussi reçu 131 signalements concernant des enfants exposés au risque de cohabitation précoce. En 2023, une application téléphonique a été élaborée pour proposer une fonction de discussion en ligne, afin d'offrir une meilleure accessibilité pour les personnes malentendantes ou présentant des troubles de la parole. En 2023, des brochures ont été rédigées sur la permanence téléphonique, et traduites en anglais et en ukrainien, dans le cadre du projet conjoint UNICEF-Child Helpline International « Hearing the Voices of Ukrainian Children and Young People: Child Helplines Responding to the Ukraine Crisis ».

48. Au cours de la visite du GRETA, les autorités ont reconnu que des travaux considérables restaient à faire pour protéger les enfants contre les mariages forcés et les mariages d'enfants, et ont fait de cette question un domaine d'action prioritaire. Elles ont insisté sur le caractère sensible de cette question, en soulignant qu'elle nécessite que toutes les institutions publiques ainsi que les ONG unissent leurs efforts pour mettre un terme à ces pratiques. En Bulgarie, l'âge légal pour le consentement à des activités sexuelles est de 14 ans et en 2023, une modification du Code de la famille a établi l'interdiction totale du

³² Les signalements concernaient 36 filles, 11 garçons, 10 groupes d'enfants et 1 enfant dont le sexe n'était pas précisé.

mariage pour les personnes de moins de 18 ans³³. Toutefois, la loi n'est pas systématiquement appliquée, et certains responsables considèrent que les mariages d'enfants dits « mariages traditionnels » (cohabitation) font partie des traditions roms et continuent de faire peser un risque grave sur les enfants roms. Le rôle des médiateurs roms est essentiel pour inciter les enfants roms à poursuivre leurs études et à se dégager des traditions préjudiciables. En se rendant auprès de leurs familles et en communiquant directement avec eux, les médiateurs encouragent les enfants à retourner à l'école, et à améliorer ainsi leurs perspectives d'avenir. En mars 2024, une réunion s'est tenue à Sliven sur le thème de la prévention des mariages précoces et des grossesses précoces, dans le cadre du Plan d'action national pour la prévention de la violence à l'égard des enfants (2022-2026). La campagne de sensibilisation « Est-ce que vous me voyez ? », conçue par la fondation A21 et mise en œuvre en Bulgarie en partenariat avec la CNLT, a été lancée en 2022 ; elle est menée dans tout le pays, en de multiples lieux, et aborde des thèmes spécifiques, dont les mariages d'enfants et les mariages forcés. Dans les neuf premiers mois de 2024, la permanence téléphonique nationale pour les enfants a permis de mener 76 consultations à la suite d'appels relatifs à la cohabitation des enfants (reçus des enfants eux-mêmes, de parents, de proches, de voisins, du personnel scolaire ou du corps médical). Les enfants ont reçu un soutien psychologique et les informations ont été transmises aux services sociaux et à la police. Par ailleurs, une réunion de travail a été organisée entre l'ANPEN, la Direction générale de la lutte contre la criminalité (GDBOP) et des représentants de la police norvégienne, dans le cadre d'une affaire de prévention de mariage d'enfants entre des citoyens bulgares sur le territoire norvégien.

49. Depuis 2010, la réforme de désinstitutionalisation menée en Bulgarie vise à améliorer la vie des enfants en les retirant des institutions spécialisées et en soutenant leur intégration dans un milieu familial et dans la collectivité. Cette réforme a considérablement réduit le nombre d'enfants placés en institution (qui est passé de 7 587 en 2010 à 158 en 2024), tout en développant les services de prise en charge en milieu familial et les services sociaux. Cette évolution est indispensable à la prévention de la traite des enfants, en particulier les enfants en situation de handicap, en mettant en place un cadre familial stable et protecteur, et en diminuant les placements en institution et les risques d'exploitation.

50. D'après le HCR, entre 2021 et septembre 2024, la Bulgarie recensait 10 994 demandes d'asile d'enfants non accompagnés ou séparés (dont 839 en 2024)³⁴. L'ANPEN surveille les efforts des organismes gouvernementaux compétents pour les enfants non accompagnés et publie des rapports annuels sur l'application du mécanisme de coordination pour la collaboration entre les institutions dans les affaires d'enfants non accompagnés ou séparés. Elle gère une base de données sur les enfants non accompagnés ou séparés, qui comprenait 790 enfants en 2024 (provenant d'Afghanistan, de Syrie, d'Irak, d'Iran, du Pakistan, du Maroc, de Somalie, de la Fédération de Russie, d'Érythrée et d'Égypte). En 2023, 1 950 enfants ont été enregistrés dans la base de données. Les données seront intégrées dans le système national d'information pour l'enfance de l'Agence, qui est en train d'être mis au point et qui devrait être opérationnel à la fin 2027.

51. L'Agence nationale pour les réfugiés indique que des outils élaborés par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) sont utilisés pour identifier les vulnérabilités des enfants non accompagnés demandant une protection, à savoir un formulaire d'évaluation complète et rapide de l'intérêt supérieur de l'enfant, un guide d'appréciation des risques et un soutien psychologique précoce (à la demande de l'enfant). Elle n'a identifié aucune victime présumée de la traite parmi les enfants non accompagnés.

52. La Bulgarie a mis en place trois « zones sécurisées » pour les enfants non accompagnés, situées à Sofia (dans les districts de Voenna Rampa, d'une capacité de 100 places³⁵, et d'Ovcha Kupel, d'une capacité de 138 places) et à Harmanli, près de la frontière avec la Turquie (d'une capacité de 98 places). Ces zones sont administrées par l'OIM, avec des équipes composées de travailleurs sociaux, de

³³ Auparavant, les personnes de plus de 16 ans pouvaient se marier avec l'autorisation de leurs parents ou avec une autorisation légale sous certaines conditions.

³⁴ HCR, [Bulgaria Protection Brief #1: The protection of unaccompanied and separated children](#), juillet 2024, p. 3.

³⁵ Le GRETA a visité cette « zone sécurisée » au cours de la troisième visite d'évaluation (voir paragraphes 257-258 du troisième rapport).

psychologues, d'experts juridiques et d'interprètes. Ces professionnels s'occupent des enfants 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et assurent leur enregistrement, la gestion des dossiers et l'organisation d'activités de groupe. Les enfants peuvent être scolarisés dans un établissement proche du centre d'hébergement. Malgré les mesures bienvenues adoptées pour mettre en place les « zones sécurisées », des disparitions d'enfants ont été signalées. D'après les autorités, cela vient du fait que la Bulgarie n'est pas la destination finale des enfants et qu'ils poursuivent leur voyage migratoire. Si un enfant sort du centre et ne rentre pas dans les 24 heures, les employés sont tenus d'en informer les services répressifs, qui déclencheront des recherches et une alerte enlèvement.

53. La loi sur l'asile et les réfugiés prévoit que les enfants non accompagnés peuvent être logés chez des parents éloignés, dans des familles d'accueil ou dans des établissements de placement ; toutefois, les établissements de placement n'ont pas suffisamment de places et il n'existe pas de programme sur les familles d'accueil. L'absence de modalités de prise en charge et d'accueil appropriées dans le système national de protection de l'enfance contribue au taux de disparition élevé chez les enfants non accompagnés et les expose aux risques d'exploitation. En 2023, 43 enfants non accompagnés ont été hébergés par les services sociaux de placement dans quatre communes. D'après les autorités, dans l'intérêt supérieur de l'enfant et pour l'intégration réussie des enfants ayant sollicité et obtenu une protection internationale, les services d'hébergement sont une priorité. Toutefois, comme l'a relevé le HCR, le système national de protection de l'enfance continue de manquer de ressources ; il est donc difficile de répondre efficacement aux besoins de ces enfants³⁶.

54. En vertu d'une modification apportée à l'article 25 de la loi sur l'asile et les réfugiés en 2020, les enfants non accompagnés demandeurs d'une protection internationale seront représentés tout au long de la procédure par un avocat inscrit au registre du Bureau national d'aide juridique. Le HCR coopère avec le Bureau pour former les avocats. Malgré cela, dans ses Observations finales sur la Bulgarie, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), a noté avec préoccupation certains rapports faisant état d'enfants non accompagnés exposés au risque d'être, à tort, considérés comme « accompagnés » et donc placés dans des centres de rétention, et recommandé d'améliorer la procédure d'identification des enfants non accompagnés³⁷. En outre, le HCR a souligné la nécessité d'une tutelle indépendante capable de répondre aux besoins des enfants non accompagnés. Comme l'a relevé le GRETA dans son deuxième rapport sur la Bulgarie, la législation bulgare ne prévoit pas de procédure spéciale de désignation du tuteur pour les mineurs étrangers non accompagnés³⁸.

55. En vertu de la loi sur l'asile et les réfugiés, les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés doivent avoir accès au système éducatif dans les mêmes conditions que les enfants bulgares. Le nombre d'enfants demandeurs d'asile ou réfugiés qui sont scolarisés a considérablement augmenté³⁹. Toutefois, selon le HCR, des dispositions législatives garantissant un soutien supplémentaire pour ces enfants dans les écoles ne sont pas systématiquement appliquées. Il en résulte une baisse de l'assiduité et de la motivation liée au fait que les écoles et le corps enseignant ne sont pas dotés des compétences et des outils nécessaires pour faciliter l'intégration de ces élèves⁴⁰. L'UNICEF Bulgarie a souligné la nécessité de sensibiliser le personnel des institutions qui travaille avec les enfants et de lui offrir de meilleures possibilités de formation pour répondre aux besoins d'intégration sociale des enfants migrants⁴¹. En outre, les barrières linguistiques font obstacle à l'accès des enfants réfugiés à l'éducation et aux services essentiels en Bulgarie, les empêchent de communiquer efficacement avec les prestataires de soins de santé et les travailleurs sociaux, et font d'eux des cibles de choix pour les trafiquants.

³⁶ HCR, Bulgaria Protection Brief #1: The protection of unaccompanied and separated children, juillet 2024, p. 3.

³⁷ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU, Observations finales concernant le rapport de la Bulgarie valant vingt-troisième à vingt-cinquième rapports périodiques, paragraphe 29, e).

³⁸ Voir paragraphe 149 du deuxième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

³⁹ D'après le ministère de l'Éducation, au deuxième trimestre de l'année scolaire 2023-2024, 1 323 enfants disposant d'une protection temporaire étaient inscrits en maternelle et 3 582 enfants ukrainiens disposant d'une protection temporaire étaient scolarisés. Pendant l'année scolaire 2024-2025, 1 738 enfants ukrainiens étaient scolarisés.

⁴⁰ HCR, Bulgaria Protection Brief #1: The protection of unaccompanied and separated children, juillet 2024, p. 4.

⁴¹ Rapport de l'UNICEF « UN/Equal Childhood: Deep Dive in Child Poverty and Social Exclusion in Bulgaria », p. 8.

56. Selon le HCR, le mécanisme de coordination destiné à promouvoir la collaboration entre les institutions dans les cas d'enfants non accompagnés ou séparés (voir paragraphe 50) ne fonctionne pas efficacement. Les ONG rencontrées lors de la visite du GRETA ont indiqué qu'elles avaient constaté une augmentation du nombre d'enfants migrants qui voyagent seuls. Ces enfants, souvent originaires du Moyen-Orient et d'Afrique, affrontent un long et périlleux voyage, au cours duquel ils sont exposés au risque d'exploitation dans de multiples pays. Un certain nombre de ces enfants, en particulier les garçons adolescents non accompagnés, disparaissent rapidement, et la situation est encore plus critique pour les enfants plus jeunes, à savoir les 7–8 ans d'Afghanistan et de Syrie. Le nombre de filles non accompagnées est également en hausse. Ces filles sont confrontées à des risques supplémentaires, notamment celui d'un mariage arrangé en Europe occidentale. Des ONG ont souligné l'absence de système fiable qui permette de suivre la trace des enfants non accompagnés lorsque ceux-ci disparaissent ; un grand nombre de ces enfants recourent à de faux papiers ou ne sont pas enregistrés dans les systèmes officiels, ce qui rend leur situation très précaire. Le HCR a mentionné des cas d'enfants non accompagnés ayant disparu de Bulgarie qui ont été retrouvés enfermés dans des fermes ou des appartements en Allemagne. L'Agence nationale de protection de l'enfance ne tient pas de registre des enfants demandeurs d'asile qui ont disparu. Cependant, il est prévu d'intégrer cette fonctionnalité dans le futur système national d'information (voir paragraphe 50), qui vise à renforcer la capacité globale de protéger les enfants et d'assurer un suivi.

57. En outre, selon des ONG, l'offre de formation est insuffisante et ne permet pas d'atteindre tous les employés sur une base régulière. En 2024, constatant avec préoccupation que les professionnels bulgares n'ont pas les capacités suffisantes pour appliquer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a recommandé aux autorités bulgares de renforcer la capacité de tous les professionnels concernés à évaluer et à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant comme une considération primordiale, notamment au moyen d'une formation systématique⁴². Plusieurs initiatives adoptées par des ONG visent à répondre aux besoins, comme l'éducation et la formation des travailleurs sociaux des centres d'accueil pour améliorer l'identification et l'accompagnement des enfants vulnérables.

58. Le GRETA salue les mesures législatives, gouvernementales et pratiques adoptées par les autorités bulgares pour prévenir la traite des enfants, y compris parmi les enfants non accompagnés et les enfants des communautés roms, et considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour :

- **protéger les enfants contre les pratiques préjudiciables et atténuer leur vulnérabilité à la traite sous toutes ses formes. Cela nécessite de créer un environnement sûr et protecteur dans lequel la priorité est accordée aux droits et au bien-être des enfants, y compris par la prévention des mariages d'enfants et des mariages forcés ;**
- **dispenser largement et régulièrement une formation sur la traite aux enseignants, aux travailleurs sociaux, aux médiateurs de santé et aux médiateurs roms, aux professionnels de la protection de l'enfance et à tous les autres professionnels qui travaillent avec des enfants, en veillant à ce qu'ils disposent des connaissances et des compétences requises pour prévenir et combattre efficacement la traite dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **continuer d'investir dans la prévention de la traite des enfants au moyen des programmes scolaires, en intégrant cette question (et notamment les méthodes de recrutement en ligne) dans les programmes relatifs à l'éducation aux médias et à l'acquisition par les enfants des compétences de la vie courante ;**

⁴² Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant le rapport de la Bulgarie valant sixième et septième rapports périodiques, adoptées par le Comité à sa quatre-vingt-quinzième session (15 janvier–2 février 2024), paragraphe 18.

- **prévenir la disparition d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, en veillant à ce qu'ils bénéficient d'un hébergement sûr et adapté à leur âge et à leur sexe, avec un personnel d'encadrement correctement formé ; les efforts doivent se poursuivre pour concevoir des solutions de prise en charge appropriées, conformes au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **garantir une représentation juridique constante et de qualité pour les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille en quête d'une protection internationale, et la désignation de tuteurs légaux formés et agréés dès que possible après leur identification ;**
- **intensifier la prévention du décrochage scolaire parmi les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, en dotant les établissements scolaires et le corps enseignant des compétences et des ressources nécessaires pour favoriser l'intégration, qui passe aussi par l'assiduité et la motivation des élèves.**

ii. Minorités défavorisées

59. Dans ses rapports précédents sur la Bulgarie, le GRETA mettait en évidence la vulnérabilité à la traite des communautés roms, en insistant sur la nécessité d'adopter une démarche globale et coordonnée qui vise à améliorer leur intégration et leur accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'aide sociale⁴³, ainsi que la prévention de la traite au moyen de mesures sociales et économiques en faveur des groupes vulnérables, y compris des actions de terrain dans les communautés roms⁴⁴.

60. Les statistiques officielles recueillies par les autorités bulgares ne sont pas ventilées en fonction de l'appartenance ethnique. Toutefois, les données provenant de la permanence téléphonique nationale contre la traite assurée par l'ONG A21 montrent que la proportion des victimes présumées qui sont des Roms a augmenté : alors qu'elle était de 11,1 % en 2022, elle a atteint 20 % en 2023⁴⁵. Cette augmentation pourrait s'expliquer par une meilleure connaissance des modalités de signalement des cas à la permanence téléphonique ; ces informations ont en effet été diffusées dans le cadre de la campagne de sensibilisation intitulée « Est-ce que vous me voyez ? », produite par A21 et relayée par les chaînes de télévision roms. Les Roms déplacés à cause de la guerre en Ukraine sont présentés comme particulièrement vulnérables à la traite, ce qui met en évidence les risques aggravés auxquels sont soumis les groupes marginalisés au sein de la population rom.

61. La Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms 2021-2030 énonce des directives de mise en œuvre des orientations visant à améliorer l'inclusion et la participation des communautés roms à la vie socio-économique⁴⁶. Elle met en relief la vulnérabilité des Roms à la traite, en particulier des femmes et des enfants, et part du constat que cette population est confrontée à des formes de discrimination multiples, notamment la traite, les mariages forcés et les mariages d'enfants. Dans ce contexte, elle prévoit l'adoption de mesures spécifiques pour combattre la traite, en particulier dans les régions pauvres, et le renforcement de la protection apportée aux victimes issues de minorités ethniques. L'un des objectifs généraux exposés dans cette stratégie est l'intensification des efforts de lutte contre la traite. La stratégie est mise en œuvre par le biais de plans d'action nationaux à court terme. À ce jour, deux plans ont été adoptés, l'un pour 2022-2023⁴⁷ et l'autre pour 2024-2027⁴⁸. Ce dernier prévoit

⁴³ Voir paragraphe 128 du premier rapport du GRETA sur la Bulgarie.

⁴⁴ Voir paragraphe 104 du deuxième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

⁴⁵ Rapport annuel de 2023 sur la permanence téléphonique de Bulgarie : <https://www.a21.org/hotlinereport-2023-bulgaria>, p. 4.

⁴⁶ https://commission.europa.eu/document/download/0a7fca87-7f1e-43ba-b02e-d4f4edb8d73e_en?filename=national_strategy-english_google.docx.pdf

⁴⁷ https://commission.europa.eu/document/download/c187d61e-e885-461a-b9c7-e0ec2eb1d5d9_en?filename=BG_Roma%20strategy%20NAP%202022-2023%20ENG%20%283%29.pdf

⁴⁸ https://commission.europa.eu/document/download/416a3d0e-7210-4bd0-81cd-6e2b0086bfb8_bg?filename=BG_Roma%20strategy%20NAP%202024-2027%20BG_0.pdf&prefLang=en

notamment la formation du clergé, des forces de l'ordre et du corps judiciaire pour lutter plus efficacement contre la traite au sein des communautés roms.

62. En septembre 2024, le Parlement bulgare a adopté une loi autorisant les personnes sans adresse permanente, qui vivent souvent dans des campements interdits, à s'enregistrer auprès des municipalités afin de recevoir une pièce d'identité officielle. Cette loi est particulièrement importante pour les communautés roms, qui sont souvent confrontées à l'absence de documents juridiques. En accordant une reconnaissance juridique aux personnes qui ne sont pas enregistrées, ce changement législatif contribue à réduire les risques de traite et facilite leur accès aux services essentiels, ce qui constitue une étape cruciale pour protéger les groupes marginalisés et soutenir leur intégration dans la société. Le GRETA salue cette évolution.

63. Le GRETA a déjà souligné le rôle crucial des médiateurs roms dans la mise en relation de la communauté rom avec les services publics de la santé, de l'éducation et de l'emploi, et dans la prévention de la traite. Dans son rapport de 2022 sur la Bulgarie, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommandait d'élargir la portée des précieux travaux de ces médiateurs pour promouvoir l'intégration et réduire la discrimination⁴⁹. L'Agence pour l'emploi adopte des mesures pour l'intégration des personnes d'origine rom inactives sur le marché de l'emploi, avec l'aide de médiateurs roms, dont le nombre a augmenté (73 en 2021, 83 en 2024). Les services de médiation comptent environ 80 % de femmes. Depuis 2022, l'Agence pour l'emploi organise des formations pour les médiateurs roms, avec le concours du Réseau national des médiateurs roms pour l'emploi. Un nouveau projet financé par le programme « Développement des ressources humaines » a débuté en 2023 ; il vise notamment à favoriser l'insertion professionnelle des personnes inactives, en mettant l'accent sur les communautés défavorisées. En outre, des médiateurs roms provenant des régions de Sofia et de Montana ont suivi une formation relative à une émigration de travail sûre en Allemagne.

64. La CNLT met en œuvre diverses activités de prévention à l'intention des Roms. En 2022, son secrétariat a collaboré avec l'OIM Bulgarie pour organiser huit séances destinées aux réseaux de médiateurs roms sur la migration de travail sûre et la protection contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. En 2023, l'OIM Bulgarie et la CNLT ont assuré 14 réunions supplémentaires pour les médiateurs roms, portant sur les risques de traite liés à la migration de travail. En 2020, les instances locales de coordination anti-traite ont animé des sessions auprès de plus de 1 800 élèves de l'enseignement primaire et secondaire, y compris dans des zones où la population rom est nombreuse, en insistant sur les risques de traite en ligne et en promouvant l'utilisation sûre d'internet. En outre, la CLLT de Montana a organisé deux sessions destinées à 40 femmes roms. De son côté, la CLLT de Sliven a mis sur pied des campagnes et des formations dans les quartiers roms, visant à promouvoir la fréquentation scolaire et à prévenir les mariages d'enfants et la vente de nouveau-nés.

65. Dans le cadre du projet « Sensibiliser les communautés locales des zones en grande partie peuplées de populations roms aux questions relatives à l'asile et à la migration » (2020-2024), financé par le mécanisme financier norvégien, l'OIM Bulgarie a organisé des campagnes, des séances d'information, des ateliers et des séminaires destinés aux communautés roms, afin de décrire le phénomène de la traite et les modalités d'accès aux services sociaux et de santé. Une campagne lancée dans les médias sociaux a atteint environ 235 000 personnes et ses vidéos ont enregistré 75 000 consultations⁵⁰.

66. La Bulgarie a participé à plusieurs projets ciblant les communautés roms et englobant une composante sur la traite. Le programme JUSTROM (2016-2022), une initiative conjointe de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, visait à réduire la discrimination et à améliorer l'accès des femmes roms à la justice ; dans le cadre de ce programme ont aussi été assurées des formations de formateurs sur la traite et des formations en cascade pour les professionnels, y compris les médiateurs de santé. Le programme conjoint ROMACT du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, centré sur l'intégration

⁴⁹ <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/bulgaria-progress-on-addressing-inequalities-but-more-needed-to-protect-lgbti-and-roma-from-discrimination-and-hate-speech-and-help-refugees>

⁵⁰ [Closing Event Highlights for the Migration Awareness Project | MOM | Organisation internationale pour les migrations](#)

des Roms, est mis en œuvre depuis 2013, avec le concours de 66 communes. L'accord ROMACT 9 (2023-2025) a été conclu dans le but de poursuivre les efforts déployés pour améliorer l'éducation, le logement et l'emploi des communautés roms.

67. Ces deux dernières années, l'ONG Dignita Foundation a intensifié son travail auprès des communautés roms marginalisées, en mettant l'accent sur les filles et les femmes exposées au risque de violence fondée sur le genre et de traite. Elle a effectué des recherches dans deux quartiers roms – Karmen à Kazanlak et Druzhba à Novi Pazar – et publié un rapport recensant les principaux facteurs de risque, à savoir le décrochage scolaire précoce, les mariages précoces et les grossesses précoces, et la toxicomanie chez les adolescents. Ces constats sont utilisés pour organiser des réunions de sensibilisation auprès des femmes et des médiateurs de santé, et pour mettre en place des ateliers d'accompagnement vers l'autonomie pour les filles et les femmes à risques. En outre, en novembre-décembre 2024 ainsi qu'en février 2025, le Centre bulgare pour un internet plus sûr a dispensé des formations aux formateurs sur les risques en ligne, y compris les risques de traite, dans les villes de Kyoustendil, de Doupnitsa, de Radomir, de Pleven et de Sofia.

68. Les recherches conduites par l'ONG Dignita Foundation font état d'une situation alarmante quant à la consommation de drogue dans le quartier rom de Karmen, à Kazanlak. Près de la moitié de la jeunesse locale consomme une drogue nommée « Pernik » ou « Piko », une méthamphétamine qui serait apparue en 2018. Cette consommation a déclenché un phénomène d'exploitation sexuelle, c'est-à-dire que les enfants sont forcés d'accomplir des actes sexuels en échange de drogue, ce qui renforce considérablement leur vulnérabilité à la traite. Il en est de même à Sliven, où la CLLT a informé le GRETA d'une consommation accrue de drogue par les victimes, qui sont au départ contraintes d'en prendre, jusqu'à ce que leur dépendance permette de les asservir. Selon certaines ONG que le GRETA a rencontrées, la décision, prise par le Gouvernement bulgare il y a plus de 10 ans, de restreindre les fonds alloués aux programmes de prévention de la consommation de drogue a entraîné l'effondrement du réseau national de prise en charge des addictions et l'absence de conseils en matière d'addiction. Aujourd'hui, la charge de la lutte contre la toxicomanie pèse largement sur les ONG, avec un engagement très faible de l'État. La Stratégie nationale de lutte contre la drogue (2020-2024) avait pour objectif de réduire la demande et d'améliorer la coordination interinstitutionnelle, mais l'absence de mesures prises contre les trafiquants de drogue et l'insuffisance des services de réadaptation continuent de laisser la crise s'aggraver. Le GRETA s'inquiète de cette situation, qui présente d'immenses risques, y compris celui d'aggraver les vulnérabilités individuelles à la traite.

69. Tout en prenant note avec satisfaction des mesures adoptées pour atténuer les vulnérabilités des Roms à la traite, ainsi que du travail accompli par les médiateurs roms, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient continuer de renforcer la prévention de la traite au moyen de mesures durables d'ordre social, économique et autre en faveur de la communauté rom, qui est confrontée à des formes de discrimination intersectionnelles. Ces mesures devraient notamment viser à faciliter l'accès à l'éducation, au marché de l'emploi et à des services de prévention de la toxicomanie et de réinsertion, en particulier pour les femmes, les enfants et les jeunes, afin d'éradiquer les causes profondes de la traite.

iii. Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées

70. Située sur les routes des Balkans occidentaux et de la Méditerranée orientale, la Bulgarie sert de pays de transit pour de nombreux migrants originaires du Moyen-Orient et d'Afghanistan qui se dirigent vers l'Europe de l'Ouest. L'Agence nationale pour les réfugiés a traité au total 22 518 demandes de protection internationale en 2023⁵¹. Cela représente une forte augmentation comparé au nombre de demandes traitées en 2020 (3 525) et 2021 (10 999). Des statistiques fournies par l'Agence pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 octobre 2024 montrent que les cinq pays à l'origine du plus grand nombre de demandes de protection internationale (à l'exception de l'Ukraine) étaient la Syrie

⁵¹ HCR, Bulgaria Protection Brief #1: The protection of unaccompanied and separated children, juillet 2024, p. 2.

(7 118), l'Afghanistan (1 778), le Maroc (773), l'Égypte (580) et l'Irak (496)⁵². De septembre 2023 à août 2024, la Bulgarie a fait état de plus de 9 200 décisions rendues en première instance, soit une augmentation sensible par rapport aux 12 mois précédents. À la fin du mois d'août 2024, 6 100 dossiers étaient dans l'attente d'une décision de première instance ; c'est moins de la moitié du chiffre d'août 2023. Il convient de relever que les personnes ayant déposé une demande quittent souvent le territoire rapidement, car la Bulgarie est un pays de transit sur les routes migratoires. Il en résulte qu'une part importante des décisions sont rendues en l'absence de la personne concernée. À la fin du mois d'août 2024, la Bulgarie était le troisième pays de l'Union européenne comptant le plus gros volume de demandes entrantes présentées au titre du Règlement de Dublin (après l'Italie et la Croatie) et a envoyé près de 15 000 réponses, alors que, dans le même temps, l'unité Dublin de ce pays fonctionnait avec des ressources humaines considérablement limitées⁵³.

71. Lorsqu'un ressortissant de pays tiers ou un apatride exprime son intention de déposer une demande de protection internationale en Bulgarie, il convient de lui transmettre le texte des lignes directrices décrivant le processus de traitement des demandes, les procédures qui seront suivies, et les droits et obligations des demandeurs. Ces lignes directrices répertorient les organisations qui offrent une assistance sociale et juridique. Elles doivent être lues à voix haute, en présence d'un traducteur, et un exemplaire doit être fourni au demandeur dans une langue qu'il comprend. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que, pour sensibiliser à la traite, l'Agence nationale pour les réfugiés a pris des dispositions en 2024 pour que les films de la campagne « Est-ce que vous me voyez ? » soient montrés dans les centres d'enregistrement et d'accueil, afin que le personnel de ces centres et les groupes vulnérables soient informés des méthodes utilisées pour soumettre des personnes à la traite et à l'exploitation. De plus, l'Agence fait connaître la permanence téléphonique nationale contre la traite, joignable au 0800 20 100 ; ce service est disponible dans plus de 150 langues⁵⁴.

72. Comme l'indique le rapport de troisième cycle du GRETA, la loi sur l'asile et les réfugiés établit que les « personnes appartenant à un groupe vulnérable » englobent les enfants, les enfants non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés avec enfants, les victimes de la traite, les personnes souffrant de graves problèmes de santé, les personnes atteintes de troubles mentaux et les personnes ayant subi des actes de torture, des viols ou d'autres formes graves de violence mentale, physique ou sexuelle. Les modifications apportées à la loi sur l'asile et les réfugiés en 2020 exigent qu'en cas de vulnérabilité ou de besoins spécifiques identifiés, l'Agence nationale pour les réfugiés effectue une évaluation obligatoire de la vulnérabilité et, si nécessaire, élabore un plan d'accompagnement individuel. Le règlement intérieur de l'Agence énonce que le compte rendu de ces évaluations doit être joint au dossier personnel des demandeurs, même si la vulnérabilité est identifiée ultérieurement dans le cadre de la procédure d'asile, afin que l'Agence en tienne compte pour l'octroi de la protection internationale⁵⁵. De plus, un questionnaire pour l'identification précoce a été présenté pour évaluer les besoins spécifiques des demandeurs ayant subi des expériences traumatisantes, en veillant à ce que ceux-ci soient orientés vers des soins médicaux ou psychologiques⁵⁶. D'après les autorités, les experts sociaux de l'Agence participent au processus d'enregistrement pour identifier les personnes vulnérables et celles qui ont des besoins spécifiques en recherchant les signes visibles de la vulnérabilité. À l'étape suivante, dans le cadre d'un entretien, des informations plus détaillées sur leur situation sont rassemblées et des mesures d'accompagnement appropriées sont mises en place. Le personnel de l'Agence nationale pour les réfugiés respecte les exigences de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) pour identifier les personnes qui ont des besoins spécifiques. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que l'ONG Animus Association avait dispensé à des experts sociaux une formation sur l'application d'une approche multidisciplinaire et globale au traitement des traumatismes psychologiques des victimes de la traite.

⁵² https://aref.government.bg/sites/default/files/2024-11/C-Yearly-Applications-2024_10%20EN.XLSX

⁵³ Plan opérationnel 2023-2026 approuvé par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et la Bulgarie, p. 6.

⁵⁴ [Bulgaria - 080020100 Bulgaria](#)

⁵⁵ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/04/AIDA-BG_2023-Update.pdf p. 58. Voir également https://www.bghelsinki.org/web/files/reports/183/files/2023%20Annual%20RSD%20Report_EN%20clean%20-%20final.pdf p. 9.

⁵⁶ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/04/AIDA-BG_2023-Update.pdf p. 58.

73. L'Agence nationale pour les réfugiés recueille des statistiques sur le nombre de demandeurs d'asile repérés comme vulnérables⁵⁷. En 2023, elle a recensé 6 155 demandeurs d'asile vulnérables (27 % de tous les nouveaux demandeurs), dont 3 843 enfants non accompagnés (c'est-à-dire les personnes dont la vulnérabilité apparaît clairement voire automatiquement en raison de l'âge qu'elles ont déclaré), 130 parents isolés et 54 personnes en situation de handicap. À titre de comparaison, le nombre de demandeurs d'asile identifiés comme vulnérables s'élevait à 797 en 2019. Toutefois, selon le HCR, la vulnérabilité n'est pas toujours évaluée dans les centres d'accueil par les travailleurs sociaux de l'Agence nationale pour les réfugiés et le cas échéant, elles ne l'est que de façon superficielle. D'après le règlement intérieur de l'Agence, des travailleurs sociaux devraient être présents pendant l'enregistrement pour repérer les vulnérabilités, telles que l'âge, le genre, le handicap ou des expériences de torture, de violence sexuelle, ou d'autres formes graves de violence⁵⁸. Malgré cela, le Comité Helsinki de Bulgarie a constaté qu'en 2023, des travailleurs sociaux de l'Agence n'avaient été présents que lors de 50 % des enregistrements des demandeurs d'asile⁵⁹.

74. Le système d'accueil bulgare comprend six centres, à savoir un centre de transit et cinq centres d'accueil et d'enregistrement, pour une capacité d'hébergement totale de 3 782 places. À la fin du mois d'août 2024, plus de 1 600 personnes bénéficiaient du système d'accueil. Les centres d'accueil et d'enregistrement ouvrent leurs portes à des ONG de différents profils, qui apportent des conseils juridiques aux demandeurs d'asile et organisent diverses activités.

75. Actuellement, il n'y a pas de système d'intégration pour les personnes qui reçoivent une protection temporaire ou internationale en Bulgarie. Depuis que le programme d'intégration établi en 2013 est arrivé à terme, aucune autre mesure n'a été adoptée au niveau national pour apporter le soutien nécessaire aux ressortissants de pays tiers en vue de leur inclusion dans la société. À la suite des modifications apportées à la loi sur la promotion de l'emploi, les étrangers qui ont une protection temporaire, y compris les Ukrainiens, peuvent s'inscrire auprès d'une agence pour l'emploi et donc bénéficier des droits des demandeurs d'emploi (informations sur les offres d'emploi, médiation en matière de recrutement et formation professionnelle). Les demandeurs d'asile ont accès au marché du travail lorsque la procédure visant à déterminer leur statut dure plus de trois mois à compter de la date de dépôt de leur demande d'asile. En 2024, l'Agence nationale pour les réfugiés a délivré 1 074 certificats d'accès au marché de l'emploi pour les demandeurs d'asile. Toutefois, un certain nombre d'obstacles existent, comme le fait de ne pas parler bulgare et l'absence de documents attestant de l'éducation et des qualifications des demandeurs d'asile ou de certificat attestant de l'absence de condamnations précédentes. Le site web de l'Agence nationale pour l'emploi ne présente pas la liste de programmes spécifiques destinés aux réfugiés et son moteur de recherche est uniquement en langue bulgare. Le GRETA a appris qu'en 2024, le HCR a lancé un programme pour l'emploi des réfugiés.

76. Depuis l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, le 22 février 2022, plus de 3 millions d'Ukrainiens sont entrés en Bulgarie, parmi lesquels presque 200 000 ont obtenu une protection temporaire et environ 65 000 étaient encore en Bulgarie en janvier 2025. Une mesure de protection clé adoptée par le Gouvernement bulgare le 10 mars 2022 a été le lancement du programme d'aide humanitaire pour les Ukrainiens en quête d'une protection temporaire en Bulgarie⁶⁰. Depuis le 1^{er} mai 2025 s'applique un nouveau programme d'aide humanitaire et d'intégration pour les personnes venues d'Ukraine qui ont obtenu une protection temporaire en Bulgarie⁶¹. De plus, la loi n° 32/2022, qui est entrée en vigueur le 26 avril 2022, a modifié l'article 39 de la loi sur l'asile et les réfugiés, et introduit l'article 39a sur le droits des personnes qui bénéficient d'une protection temporaire : le droit de regroupement familial, de travailler, d'obtenir un logement ou un hébergement convenable, d'accéder à une assistance sociale, de bénéficier d'une assurance maladie, et de recevoir des prestations et des soins de santé dans les mêmes conditions que les citoyens bulgares. En outre, la loi sur les migrations de travail a été modifiée en

⁵⁷ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/04/AIDA-BG_2023-Update.pdf p. 59.

⁵⁸ HCR, Bulgaria Protection Brief #1: The protection of unaccompanied and separated children, juillet 2024, p. 5.

⁵⁹ https://www.bghelsinki.org/web/files/reports/183/files/2023%20Annual%20RSD%20Report_EN%20clean%20-%20final.pdf p.58.

⁶⁰ Par la décision n° 145 du 10 mars 2022 du Conseil des ministres.

⁶¹ <https://refugeelight.bg/en/humanitarian-aid-program-Ukrainians>

juin 2022, et l'article 9, paragraphe 5, de cette loi énonce qu'aucun permis de travail n'est exigé des ressortissants de pays tiers bénéficiaires d'une protection temporaire, qui ont les mêmes droits que les citoyens bulgares en matière d'accès au marché du travail et de l'emploi. Des formulaires d'enregistrement ont été préparés pour les citoyens ukrainiens, de même que des brochures d'information sur les modalités d'accès aux agences pour l'emploi. Des campagnes d'information et des salons de l'emploi ont été organisés, et des établissements d'hébergement ont fait l'objet de visites pour expliquer les services offerts par l'Agence pour l'emploi. Le projet « Solidarité » destiné à développer les emplois subventionnés a été mené jusqu'à la fin du mois de juillet 2023.

77. Le Gouvernement a mis en place un portail en ligne « Bulgarie pour l'Ukraine » pour informer les personnes déplacées originaires d'Ukraine de leurs droits, qui peut être consulté en bulgare, en ukrainien et en anglais et donne accès à une permanence téléphonique 24 heures sur 24⁶². Des informations sur la traite sont disponibles sur ce site web, dont des conseils de prudence et les coordonnées des agences et des organisations compétentes en cas de danger, ainsi qu'un lien vers le site web de la CNLT. Par ailleurs, la Croix-Rouge bulgare, avec le concours du ministère de la Santé, a ouvert une permanence téléphonique sur les soins de santé pour aider les réfugiés ukrainiens. Le Comité Helsinki de Bulgarie, conjointement avec le HCR, a aussi lancé une permanence téléphonique, pour apporter une assistance juridique aux réfugiés ukrainiens⁶³.

78. En outre, le secrétariat de la CNLT a organisé des activités de prévention contre la traite pour les Ukrainiens, y compris des réunions destinées aux femmes ukrainiennes sur les risques d'exploitation par le travail, d'exploitation sexuelle et de violence fondée sur le genre. De plus, il a dispensé des formations aux bénévoles qui viennent en aide à la communauté ukrainienne, élaboré et diffusé des lignes directrices sur l'identification pour les professionnels, et imprimé et distribué des documents d'information et des affiches donnant des conseils succincts pour l'identification, qui étaient aussi disponibles en ligne.

79. Le HCR a effectué une évaluation des besoins multisectoriels des Ukrainiens qui vivent en Bulgarie, y compris leur vulnérabilité à la traite, qui a été communiquée aux institutions et organisations concernées. En outre, grâce à son réseau de centres d'inclusion et de protection, il assure une assistance juridique, des formations et une aide en espèces aux réfugiés ukrainiens (laquelle a été distribuée à environ 7 000 personnes en 2023). De plus, le HCR, l'UNICEF et Animus Association ont créé le réseau de protection contre l'exploitation et les abus sexuels pour éviter que des réfugiés soient victimes d'exploitation ou d'abus sexuels de la part de travailleurs humanitaires⁶⁴.

80. De son côté, l'OIM Bulgarie soutient activement les réfugiés ukrainiens, grâce à l'augmentation des fonds versés par l'Union européenne et la Suisse. L'organisation a organisé plusieurs réunions d'information pour les Ukrainiens qui vivent en Bulgarie sur des thèmes comme l'adaptation sociale, l'intégration, les risques de traite et l'aide disponible. Elle dirige également des équipes mobiles de protection qui apportent une assistance juridique, sociale et psychologique. En outre, une aide financière en espèces et une aide au logement sont disponibles en fonction des critères de vulnérabilité⁶⁵.

81. L'ONG Dignita Foundation a conduit deux projets de recherche sur les risques auxquels les réfugiés ukrainiens sont exposés, un en Bulgarie et un autre couvrant six pays de l'Union européenne (la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, la Pologne, la Slovaquie et l'Allemagne)⁶⁶. Les groupes à risques identifiés englobent les mères ayant plusieurs enfants, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les enfants

⁶² <https://ukraine.gov.bg/>

⁶³ <https://ukraine.gov.bg/useful-contacts/>

⁶⁴ <https://data.unhcr.org/en/working-group/456?sv=0&geo=0>

⁶⁵ Grâce à l'aide de l'OIM, à la fin 2024, ce sont au total 9 241 Ukrainiens qui ont bénéficié d'une assistance juridique et sociale, et de services et de conseils psychologiques ; 3 254 ont reçu une aide en espèces, 5 217 ont bénéficié d'une aide médicale, 4 774 ont reçu des bons destinés aux familles avec enfants, 1 605 ont pu suivre des cours de bulgare et 597 ont bénéficié d'une aide au logement locatif. Plus de 2 500 Ukrainiens ont commencé à travailler avec l'aide de l'OIM.

⁶⁶ https://d2n14n6fbtpdpz.cloudfront.net/wp-content/uploads/2025/04/06132510/Risks_Human_Trafficking_Labour_Exploitation_Ukrainian_Refugees_EradicatingII_2024_EN.pdf

non accompagnés et les hommes qui ont fui l'Ukraine pour éviter la conscription. Parmi les risques liés à la situation figurent la barrière de la langue, un logement précaire, l'absence de solutions de garde d'enfants qui permettraient aux mères d'exercer un emploi officiel, et des difficultés d'accès aux services sociaux et sanitaires. Dignita Foundation travaille avec des femmes ukrainiennes réfugiées pour prévenir la traite et promouvoir leur intégration socio-économique dans le cadre du marché du travail, en organisant des réunions d'information sur les droits, les procédures de recrutement et les signaux d'alerte, tout en favorisant un sentiment de sécurité et de communauté.

82. Toutefois, des ONG rencontrées par le GRETA au cours de sa visite se sont déclarées préoccupées par les difficultés auxquelles les réfugiés ukrainiens sont confrontés pour ce qui est de participer à l'économie formelle. Environ 11 000 Ukrainiens occupent un logement public et sont autorisés à travailler, mais pas plus de 8 à 9 heures par semaine. S'ils choisissent d'exercer un emploi légal, leurs prestations sociales cessent. De plus, leur participation à des programmes d'intégration pour les groupes vulnérables restreint davantage leur possibilité de conclure des contrats de travail. S'ils choisissaient de travailler, il leur serait demandé de quitter le logement public et de payer un loyer, ce qui crée un obstacle important à l'indépendance et à la stabilité économiques. Des préoccupations ont aussi été exprimées à propos de l'hébergement des réfugiés ukrainiens (qui sont en grande partie logés dans des hôtels situés le long du littoral de la mer Noire) et des risques d'exploitation par le travail. Des femmes auraient également été hébergées dans des logements privés en échange de services sexuels.

83. Le GRETA note avec préoccupation que la vulnérabilité des migrants n'est évaluée ni aux frontières ni dans les centres de rétention administrative. En outre, il n'y a pas d'interprète pour faciliter la communication avec les autorités à ces points clés pour l'identification. Depuis janvier 2024, la Bulgarie est examinée par les contrôleurs des droits fondamentaux de Frontex, qui ont signalé des allégations crédibles de refoulements violents à la frontière avec la Turquie, pour empêcher le dépôt de demandes de protection internationale. À titre d'exemple, on peut mentionner l'affaire *D c. Bulgarie* (requête n° 29447/17, arrêt du 20 juillet 2021), dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a constaté la violation par la Bulgarie de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et de l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison du renvoi précipité en Turquie d'un journaliste arrêté à la frontière ; en refusant d'ouvrir une procédure d'asile, les autorités turques ont exposé le journaliste à un risque réel de mauvais traitements⁶⁷.

84. Tout en saluant les mesures prises en Bulgarie pour modifier la législation et améliorer la détection des vulnérabilités parmi les demandeurs d'asile, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer la prévention de la traite des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants, et notamment :

- **veiller à ce qu'une évaluation systématique des vulnérabilités soit menée le plus rapidement possible pendant la procédure d'asile et sensibiliser les professionnels de l'Agence nationale pour les réfugiés aux vulnérabilités qui conduisent à la traite ;**
- **faire en sorte qu'une évaluation appropriée des vulnérabilités soit effectuée auprès de tous les ressortissants de pays tiers appréhendés aux frontières ou sur le territoire bulgare, afin d'identifier leurs vulnérabilités et besoins spécifiques ;**
- **réduire la vulnérabilité à la traite des demandeurs d'asile et des réfugiés, en élaborant des programmes en faveur de leur intégration sociale et économique, qui englobent des cours de langue, un enseignement, une formation professionnelle, un accès effectif à l'emploi, une assistance sociale et un logement.**

85. Le GRETA salue les mesures adoptées pour faire connaître les risques de traite et prévenir la traite et l'exploitation des réfugiés ukrainiens, et considère que les autorités bulgares devraient continuer de soutenir cette population et veiller à renforcer l'inspection

⁶⁷ [D c. BULGARIE](#)

des lieux de travail où ils sont employés. À cet égard, le GRETA fait référence à sa Note d'orientation sur la réponse aux risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine et la crise humanitaire qui en découle⁶⁸.

iv. Travailleuses et travailleurs migrants

86. Dans ses rapports précédents, le GRETA décrivait les mesures prises par les autorités bulgares pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, et se félicitait des progrès réalisés par la Bulgarie, tout en recommandant l'adoption de mesures supplémentaires visant à élargir la mission de l'inspection du travail, à renforcer le contrôle des agences de recrutement et à améliorer la protection des travailleuses et travailleurs migrants⁶⁹.

87. Dans son troisième rapport, le GRETA décrivait dans le détail les mesures prises par les autorités bulgares, les syndicats et les ONG par la voie de modifications législatives, de campagnes de sensibilisation, de l'accès à l'information et d'inspections du travail pour prévenir la traite des ressortissants bulgares qui partent travailler à l'étranger⁷⁰. La CNLT et les commissions locales poursuivent leurs efforts de sensibilisation en ciblant les Bulgares qui émigrent pour trouver un emploi à l'étranger.

88. S'agissant des Bulgares qui émigrent pour travailler à l'étranger, chaque année, au début de la saison favorable à la recherche d'emploi à l'étranger, l'Inspection générale du travail publie un communiqué de presse pour informer le public sur les risques associés à toute sortie du pays à des fins d'emploi. Le ministère des Affaires étrangères distribue des documents pour prévenir la traite et dispense des formations à son personnel. Les citoyens sont encouragés à prendre contact avec les ambassades avant d'émigrer à des fins d'emploi, à se familiariser avec la législation locale du travail et à comprendre leurs droits.

89. En 2012, le ministère bulgare du Travail et de la Politique sociale et le ministère fédéral allemand du Travail et des Affaires sociales ont signé un mémorandum d'accord fondé sur l'accord de coopération conclu entre les deux pays sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Plus de 420 000 migrants économiques bulgares travaillaient en Allemagne à l'époque ; la priorité était alors notamment d'améliorer leur accès aux droits du travail et aux droits sociaux. Il y a en Allemagne 13 centres de conseil pour les travailleurs migrants qui emploient des conseillers parlant bulgare. En 2021 a été établi un mécanisme bilatéral d'orientation et de coordination des cas de traite aux fins de travail forcé et d'exploitation par le travail entre l'Allemagne et la Bulgarie. Une formation en ligne sur la mise en œuvre de ce mécanisme a été dispensée à 65 inspecteurs du travail bulgares et à 130 représentants de l'Agence pour l'emploi et du Bureau du travail. En outre, des réunions d'information pré-départ ont été organisées pour les médiateurs roms.

90. Les deux confédérations syndicales bulgares (la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (KNSB) et Podkrepa) intensifient leurs efforts de prévention. Elles ont conclu des accords avec l'Inspection du travail et l'informent des alertes qu'elles reçoivent sur les infractions au droit du travail. Les syndicats participent aussi à des inspections communes et à des campagnes d'information ciblant les travailleurs migrants, avec l'Inspection du travail et la police. Les syndicats ont élaboré des brochures d'information sur les droits liés au travail, la santé et la sécurité, qui sont distribuées aux Bulgares travaillant en France, en Allemagne ou en Italie. Ils mènent également des campagnes sur les droits liés à la sécurité sociale et à l'emploi, en particulier dans des secteurs à haut risque, tels que l'agriculture. Des outils numériques, y compris des applications mobiles multilingues fournies par la Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme, aident les travailleurs saisonniers à obtenir des informations vitales. Ces efforts s'accompagnent de rencontres en présentiel, de manière à ce que les

⁶⁸ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-reponse-aux-risques-de-traite-des-etres-huma/1680a663e3>, consulté le 10 juillet 2024.

⁶⁹ Voir paragraphes 75-85 du deuxième rapport du GRETA et paragraphes 195-213 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

⁷⁰ Voir paragraphes 202-212 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

travailleurs soient informés de leurs droits et aient accès à une aide lorsqu'ils sont soumis à la traite ou à l'exploitation.

91. Les syndicats ont fait part de leurs préoccupations quant à l'exploitation de travailleurs détachés et donné des exemples de sociétés « boîte aux lettres » immatriculées en Bulgarie qui recrutent des travailleurs originaires de Bulgarie et d'autres pays, embauchés par la suite dans des pays de l'Union européenne (en Autriche ou aux Pays-Bas, par exemple) sans assurance sociale ni assurance maladie appropriées ou pour des salaires qui ne correspondent pas au travail accompli. Autre sujet de préoccupation : des Bulgares sont embauchés comme auxiliaires de vie (aides à domicile) en Allemagne, en Autriche, en Italie, en Grèce et dans d'autres pays de l'Union européenne. Il a été indiqué que les cabinets de recrutement organisent une rotation des auxiliaires de vie tous les six mois pour éviter qu'ils n'accèdent à certains droits, tels que les congés payés et les frais de déplacement.

92. Il est de plus en plus admis que la Bulgarie, traditionnellement un pays d'origine, est en passe de devenir un pays de destination pour les travailleurs migrants, en raison de la pénurie de main-d'œuvre que connaît le pays. Selon les estimations, la Bulgarie compte environ 67 000 travailleurs migrants venus de pays tiers et 23 517 travailleurs étrangers déclarés dans le secteur du tourisme. La Stratégie nationale sur la migration pour 2021-2025 érige en priorité nationale la lutte contre la traite et la protection des victimes, y compris la prévention active au sein des groupes vulnérables⁷¹. Cette stratégie fixe pour objectif l'adoption d'une politique migratoire nationale qui soit durable ; il s'agit de bien gérer les migrations, de manière à ce que les migrations économiques répondent aux besoins du marché du travail et à ce que les migrants entrés en Bulgarie par des voies légales puissent s'installer plus facilement. La stratégie souligne également que l'intégration des migrants est primordiale pour une croissance économique soutenue, mais qu'elle nécessite un contexte favorable à la cohésion sociale et au dialogue multiculturel.

93. La Bulgarie a introduit dans sa législation nationale des dispositions pertinentes de l'Union européenne sur le travail et la protection sociale, et la migration de travail. La loi de 2016 sur la migration et la mobilité de la main-d'œuvre régit l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail bulgare. L'article 49, paragraphe 2, de la loi dispose que les ressortissants de pays tiers qui sont détenteurs d'un permis unique de séjour et de travail, d'une carte bleue de l'UE ou d'un permis de travailleur saisonnier doivent avoir les mêmes conditions de travail que les citoyens bulgares, qu'il s'agisse de la rémunération, des horaires de travail et des pauses, de la cessation d'emploi, de l'âge minimum de travail, de la participation aux négociations collectives, de la sécurité et de la santé au travail, et des conditions d'accès aux droits à la sécurité sociale et d'exercice de ces droits. Les ressortissants de pays tiers ont le droit de changer d'employeur s'ils ont une carte bleue de l'UE ou sont travailleurs saisonniers. Le 1^{er} mai 2024, des modifications sont entrées en vigueur en vue de simplifier les procédures pour l'emploi saisonnier des ressortissants de pays tiers ; ceux-ci peuvent à présent continuer à travailler, pour le même employeur ou pour des employeurs successifs, mais pas plus de 180 jours consécutifs au cours des 12 mois qui suivent la procédure d'enregistrement initiale, sans devoir quitter le territoire bulgare. L'obligation pour les travailleurs saisonniers employés pour une période allant jusqu'à neuf mois de joindre des documents attestant de leur niveau d'études, de leurs qualifications professionnelles et de leur expérience a été levée. Les employeurs de travailleurs migrants de pays tiers qui ne respectent pas les dispositions juridiques sont privés du droit d'obtenir des visas supplémentaires pour recruter de nouveaux travailleurs ; les inspecteurs du travail auraient détecté une vingtaine d'entreprises qui exploitaient des travailleurs.

94. Les activités de médiation pour l'emploi sont régies par la loi sur la promotion de l'emploi, qui ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers, et par l'ordonnance sur les conditions d'exercice des activités de médiation pour l'emploi et sur les procédures applicables. Compte tenu de la nécessité de résoudre les difficultés liées au recrutement de ressortissants de pays tiers, un groupe de travail interinstitutionnel est en train d'élaborer des propositions en vue de l'instauration d'un mécanisme de régulation des activités de médiation visant à faciliter l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail bulgare.

⁷¹ <https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-05/NationalStrategyonMigrationoftheRepublicofBulgaria2021-2025.pdf>, pp. 28-29.

95. La Bulgarie a conclu un accord bilatéral avec la République de Moldova sur la réglementation de la migration de la main-d'œuvre en juin 2018. L'Agence nationale pour l'emploi fournit des documents d'information aux employeurs et aux travailleurs moldaves sur les possibilités d'emploi, la rémunération, les conditions de travail et les institutions concernées. À leur arrivée, les travailleurs migrants font l'objet d'une inspection ponctuelle et des documents leur sont fournis sur leurs droits en Bulgarie.

96. En partenariat avec le ministère des Affaires étrangères, le secrétariat de la CNLT donne des informations aux migrants économiques qui viennent en Bulgarie pour un travail saisonnier ou d'autres types d'emploi. Depuis 2018, la KNSB accompagne les travailleurs migrants de pays tiers, en distribuant des brochures d'information dans des langues comme le farsi, l'anglais, l'ukrainien et le russe. Les syndicats travaillent également dans les centres d'enregistrement des réfugiés, en proposant des ateliers, des formations et des conseils juridiques pour que les personnes demandeuses d'asile et les réfugiés ukrainiens connaissent leurs droits et ne soient pas exploités. De plus, la permanence téléphonique nationale contre la traite gérée par l'ONG A21, qui est accessible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, vient en aide aux travailleurs migrants et offre des services de traduction en direct dans plus de 200 langues. Ce service comprend la procédure de vérification d'emploi destinée à prévenir la traite en vérifiant la légitimité des offres d'emploi.

97. Les rapports précédents du GRETA⁷² détaillaient les activités de l'Inspection générale du travail (IGT) avec ses 28 directions régionales. En mai 2023, l'organisme comptait au total 515 postes d'inspecteurs, dont seuls 311 (60 %) étaient occupés. L'IGT mène régulièrement des inspections dans les domaines prioritaires et surveille les activités des intermédiaires du marché du travail, des agences de recrutement et des entités qui embauchent des ressortissants de pays tiers. Elle cible les secteurs à haut risque, tels que l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, et les services domestiques. Pendant les inspections, les inspecteurs du travail utilisent des documents (« déclarations ») traduits dans différentes langues pour informer les travailleurs sur les questions pertinentes ; dans ces documents, les travailleurs peuvent mettre par écrit des faits liés au travail réalisé, y compris leur rémunération.

98. L'Inspection générale du travail a conclu des accords de coopération avec des homologues portugais, polonais, grecs, chypriotes, français et norvégiens. Elle a également conclu des accords de coopération tripartites avec les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne et l'Autorité européenne du travail (ELA) afin d'effectuer des inspections conjointes et coordonnées. En 2023 et 2024, 11 accords de ce type ont été conclus (3 avec la Belgique, 2 avec l'Allemagne, 2 avec Chypre et 1 avec les Pays-Bas, 1 avec la Lettonie, 1 avec Malte et 1 avec la Grèce). Dans le cadre de ces accords, des inspections conjointes ont pu être menées dans les secteurs du transport (quatre), du bâtiment (quatre) et de l'agriculture (deux).

99. Les syndicats que le GRETA a rencontrés au cours de sa visite ont donné des exemples de travailleurs migrants de pays tiers soumis à l'exploitation par le travail. Dans un cas, un groupe de ressortissants ouzbeks auraient travaillé pendant six mois sans rémunération dans une entreprise de couture, sous couvert de formation. Après avoir été renvoyés, ils se sont retrouvés dans une situation de pauvreté extrême et de vulnérabilité. Les syndicats ont organisé leur rapatriement avec le concours de l'ambassade d'Ouzbékistan. Le GRETA a été informé de cas de travailleurs migrants originaires d'Asie (Inde et Népal, par exemple) qui sont arrivés en Bulgarie en groupes (de 20 à 50 personnes) avec des contrats de travail dans les secteurs du tourisme et des services, et ont disparu peu après, ce qui laisse à craindre qu'ils n'aient été déplacés dans des pays de l'UE par des réseaux criminels. Des ONG ont également signalé le cas de travailleurs népalais qui avaient travaillé pour une société (de métallurgie) totalement différente de celle pour laquelle ils avaient été recrutés (dans le secteur du tourisme) ; leur passeport leur avait été confisqué et l'employeur surveillait leurs téléphones.

100. Pour aider les demandeurs d'emploi à se renseigner sur les entreprises de travail temporaire agréées et les agences de recrutement privées, les autorités ont créé un registre électronique centralisé

⁷² Voir paragraphe 83 du deuxième rapport du GRETA et paragraphes 208-211 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

sur l'emploi, disponible en bulgare et en anglais⁷³. Pour publier des offres d'emplois, chaque agence de recrutement est tenue de communiquer le numéro d'immatriculation sous lequel elle est autorisée à exercer. Toutefois, la licence d'exploitation s'applique uniquement aux agences de placement qui proposent des emplois en dehors de la Bulgarie, et non aux agences étrangères qui recrutent des personnes pour qu'elles travaillent en Bulgarie, ce qui crée une lacune. Certains de ces travailleurs paient jusqu'à 5 000 euros à leur agence de placement et s'endettent considérablement avant d'arriver en Bulgarie. L'Inspection générale du travail a détecté des infractions graves commises par des agences de placement étrangères, qui avaient trompé des travailleurs en remplaçant un contrat par un autre ou en délivrant des contrats de travail munis de fausses signatures. Les contrats de travail délivrés aux travailleurs migrants ne sont disponibles qu'en bulgare et les travailleurs ne les reçoivent qu'une fois arrivés en Bulgarie. En outre, la législation bulgare n'encadre pas encore suffisamment le travail des employés de maison.

101. Tout en saluant l'ensemble des mesures mises en place pour protéger les travailleurs migrants bulgares à l'étranger et les travailleurs migrants venus de pays tiers sur le territoire bulgare, ainsi que la participation importante des syndicats, le GRETA constate qu'un certain nombre de lacunes subsistent et que de nouveaux défis émergent. **Renvoyant à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail⁷⁴ et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail⁷⁵, le GRETA exhorte les autorités bulgares à intensifier leurs efforts pour prévenir la traite des travailleurs migrants, et en particulier :**

- **accroître les ressources de l'Inspection générale du travail afin de lui permettre de mener des inspections proactives dans tous les secteurs ;**
- **introduire une certification juridiquement contraignante pour les agences de recrutement servant d'intermédiaires auprès des travailleurs migrants qui entrent en Bulgarie et faire en sorte que ces travailleurs reçoivent leur contrat et soient informés de leurs droits dans une langue qu'ils comprennent avant leur arrivée en Bulgarie.**

102. **En outre, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient :**

- **continuer de sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les étrangers travaillant en Bulgarie et les Bulgares qui recherchent un emploi à l'étranger, aux risques de la traite aux fins d'exploitation par le travail, aux droits des victimes de la traite et aux droits des travailleurs prévus par la législation du travail, y compris via la permanence téléphonique nationale contre la traite des êtres humains ;**
- **continuer de dispenser des formations sur la traite aux agents de l'Inspection générale du travail, de l'Agence pour l'emploi, des directions des migrations du ministère de l'Intérieur et d'autres organismes intervenant dans la délivrance de visas et de permis de travail aux travailleurs étrangers ;**
- **conclure des accords avec les principaux pays d'origine des travailleurs migrants et veiller à ce que ces accords prévoient des mécanismes de suivi pour prévenir la traite et l'exploitation par le travail.**

v. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite

⁷³ <https://chtp-povr.az.government.bg/employment-register>

⁷⁴ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-/1680a1060d>

⁷⁵ <https://rm.coe.int/0900001680a83df5>

103. Dans son troisième rapport sur la Bulgarie, le GRETA soulignait que la traite est un phénomène qui présente une dimension de genre, et une forme de violence contre les femmes. Il considérait que des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, lutter contre la violence à l'égard des femmes et soutenir des politiques spécifiques visant à favoriser l'autonomisation des femmes et des filles comme le moyen de combattre les causes profondes de la traite. À cet égard, le GRETA salue les réformes législatives mises en œuvre pour lutter contre la violence domestique en 2023, à la suite des manifestations de grande ampleur qui se sont déroulées dans plus de 30 villes bulgares en juillet 2023, en raison de l'indignation publique suscitée par les violences subies par une jeune fille de 18 ans de Stara Zagora⁷⁶.

104. Le ministère du Travail et de la Politique sociale est chargé d'organiser et de coordonner la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de l'égalité de genre. Une nouvelle stratégie nationale pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes pour 2021-2030 a été adoptée, assortie de plans d'action. Le plan pour 2023-2024 prévoit des mesures visant à améliorer les qualifications professionnelles des spécialistes qui travaillent dans le domaine de la lutte contre la traite, et à favoriser les échanges dans les affaires où les victimes sont des enfants.

105. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 67, en 2024, l'ONG Dignita Foundation a réalisé une analyse centrée sur les vulnérabilités à la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans les communautés roms marginalisées. Cette analyse a permis de constater que les facteurs de vulnérabilité se combinent. Les conclusions ont été présentées à des représentants de haut niveau des organismes publics concernés à Sofia en juin 2024. Face à ce constat, Dignita Foundation a fait appel à des spécialistes de la violence domestique, de l'addiction et de la traite, pour organiser des réunions de sensibilisation destinées aux femmes roms et aux médiateurs de santé des communautés roms.

106. Au cours de la visite du GRETA, certains interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations relatives aux vulnérabilités des femmes de pays tiers, y compris les demandeuses d'asile et les réfugiées originaires du Moyen-Orient, de l'Afrique et de l'Ukraine. Parmi ces femmes, sont particulièrement vulnérables celles qui voyagent seules ou fuient des situations de violence sexiste, les mères célibataires, les femmes enceintes, les mères d'enfants en bas âge, et les femmes ayant un faible niveau d'instruction ou n'ayant aucune expérience professionnelle. L'ONG Animus Association a indiqué que plus de 50 % des bénéficiaires de son unité mère-enfant sont des ressortissantes de pays tiers, qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité extrême ou qui sont exposées au risque de traite. Des ONG ont souligné que malgré la nécessité d'un accompagnement global, le budget du secrétariat de la CNLT était trop limité pour venir en aide à ces groupes.

107. L'Institut national de la justice, appuyé par le programme de justice du mécanisme financier norvégien pour 2014-2021, a mené des activités de formation pour sensibiliser les procureurs et les juges aux droits et aux besoins de protection des victimes de violences domestiques et de violences sexistes.

⁷⁶ https://www.svobodnaevropa.bg/a/32528068.html?utm_source=chatgpt.com

108. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures d'information et de sensibilisation destinées à éliminer les stéréotypes de genre et la violence sexiste – mesures indispensables pour prévenir les pratiques préjudiciables pouvant aboutir à la traite et à l'exploitation de femmes et de filles. Il faudrait notamment ouvrir de nouvelles possibilités d'éducation, d'emploi et de participation aux femmes et aux filles issues de communautés roms et aux femmes migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile.

vi. Personnes en situation de handicap

109. Les personnes en situation de handicap⁷⁷ ne sont pas expressément mentionnées dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, mais leur vulnérabilité à la traite est documentée dans des rapports publiés par le GRETA et d'autres organismes internationaux. Parmi les facteurs qui rendent les personnes en situation de handicap vulnérables à la traite figurent la dépendance à l'égard des prestataires de soins ou des systèmes de soutien, l'accès limité à l'information et aux ressources, la difficulté à communiquer ou à défendre leurs intérêts, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que l'absence d'accès ou un accès limité au marché du travail et à un travail décent⁷⁸. On peut également citer la Recommandation générale n° 38 (2020) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui affirme que les femmes et les filles handicapées constituent un groupe particulièrement vulnérable à la traite, et appelle les États à leur fournir un soutien économique et social spécial⁷⁹.

110. La Bulgarie a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en 2012, mais doit encore ratifier son Protocole facultatif. Dans ses Observations finales concernant le rapport initial de la Bulgarie (22 octobre 2018), le Comité des droits des personnes handicapées insistait sur la nécessité de renforcer les mécanismes de consultation des organisations représentatives des personnes handicapées, en particulier pour les femmes et les enfants en situation de handicap, afin de veiller à ce qu'elles participent activement à l'élaboration des stratégies. Il appelait à améliorer l'accès aux services de soutien, l'éducation inclusive et les possibilités d'emploi, et mettait en avant la nécessité de cadres juridiques accessibles, de campagnes de sensibilisation et de meilleurs garde-fous contre les mauvais traitements, en particulier en institution⁸⁰.

111. La Bulgarie a adopté une stratégie nationale pour les personnes handicapées (2021-2030)⁸¹, qui vise à améliorer la qualité de vie des personnes handicapées, y compris les enfants en situation de handicap et leur famille, en leur offrant les conditions et les possibilités de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de la collectivité.

112. La surveillance des institutions spécialisées pour adultes et des foyers médicalisés pour les personnes et les enfants handicapés incombe principalement à l'Agence pour la qualité des services sociaux. Cette agence est chargée d'inspecter et de superviser la prestation de services sociaux en effectuant des inspections de suivi périodiques, thématiques ou extraordinaires. Elle organise également des surveillances nationales annuelles pour évaluer l'efficacité des services sociaux. En outre, chaque prestataire de services doit assurer un suivi interne régulier et un contrôle de la qualité, tandis que les municipalités ont pour mission d'encadrer les services fournis sur leur territoire. La Direction de l'assistance sociale supervise le placement des enfants en famille d'accueil.

⁷⁷ En vertu de l'article premier de la Convention sur les droits des personnes handicapées, « par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

⁷⁸ Voir OSCE, *Invisible Victims: The Nexus between Disabilities and Trafficking in Human Beings*, mars 2022, page 16.

⁷⁹ CEDAW, [Recommandation générale n° 38 \(2020\) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations internationales](#), paragraphes 40 et 55.

⁸⁰ <https://docs.un.org/fr/CRPD/C/BGR/CO/1>

⁸¹ <https://mlsp.government.bg/uploads/41/test/nshu-2021-2030-translated.pdf>

113. L'Agence nationale pour l'emploi accompagne les personnes en situation de handicap en déployant des mesures conformes à l'article 27 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, à la Stratégie nationale pour l'emploi des personnes handicapées (2021-2030), à la loi sur la promotion de l'emploi et aux règlements d'application y afférents, ainsi qu'à la loi relative aux personnes en situation de handicap. Toutes les agences pour l'emploi désignent des médiateurs pour les personnes handicapées privées d'emploi. Une approche individualisée est appliquée dans le cadre de la prestation de services : ceux-ci sont adaptés aux besoins spécifiques, à l'état de santé et au niveau d'instruction de la personne concernée. Un ensemble de services standard a aussi été créé ; il englobe une aide à la recherche d'emploi, l'accès à l'éducation, un soutien psychologique et l'inclusion dans des programmes de formation.

114. Des ONG qui travaillent avec des personnes handicapées ont indiqué au GRETA que les personnes présentant un handicap intellectuel léger sont particulièrement vulnérable à la traite. Cette vulnérabilité peut être renforcée par des traits de caractère tels qu'une certaine innocence ou la tendance à avoir des attentes irréalistes. Ces personnes sont souvent confrontées à des problèmes psychologiques qui peuvent leur rendre la vie quotidienne plus difficile, ce qui accroît pour elles le risque d'être exploitées. Il a été signalé au GRETA que les personnes ayant un handicap intellectuel léger ne bénéficient d'aucun accompagnement spécifique, car elles entrent souvent dans une « zone grise » qui ne leur permet pas d'obtenir le statut de handicap total. Si elles ne bénéficient pas du soutien de leur famille ou d'une aide juridique, elles se heurtent à des obstacles qui les empêchent d'accéder à leurs droits et aux services nécessaires, et de nombreuses institutions apportent un soutien consultatif minime et non une assistance globale. Compte tenu du manque patent de données sur les personnes en situation de handicap, il est difficile de répondre efficacement aux besoins de cette population vulnérable.

115. Il n'existe aucune donnée sur le nombre de personnes handicapées identifiées comme des victimes de la traite en Bulgarie. Des études montrent que les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables à la traite à des fins de mendicité forcée⁸².

116. En 2023, la CLLT de Sliven, en coopération avec l'ONG Initiative Empathy Foundation – Sliven, a créé un groupe de consultation pour les personnes ayant des besoins particuliers.

117. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et élaborer des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe, et en particulier :

- **veiller à ce que les centres d'accueil des adultes et des enfants en situation de handicap fassent l'objet d'un suivi régulier, efficace et indépendant, en facilitant notamment l'accès d'ONG spécialisées à ces structures ;**
- **faire en sorte que les professionnels qui assistent les personnes handicapées, y compris les aidants, les tuteurs et les enseignants, reçoivent une formation sur la traite qui les sensibilise aux vulnérabilités conduisant à la traite ;**
- **améliorer l'accès des personnes handicapées aux services économiques, sociaux et sanitaires afin de réduire leurs vulnérabilités à la traite.**

vii. Personnes LGBTI

118. Le GRETA souligne que, de manière générale, les personnes LGBTI courent un risque plus élevé d'être victimes de la traite, notamment parce qu'elles sont souvent marginalisées dans la société et exclues de leur famille, ce qui en fait des cibles idéales pour les trafiquants, qui recherchent des personnes

⁸² Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024.

bénéficiant d'une moindre protection. Les personnes LGBTI rencontrent aussi des difficultés d'accès au marché du travail car les possibilités d'emploi sont rares pour les personnes non binaires, qui sont ainsi amenées à travailler davantage dans l'économie informelle (y compris dans la prostitution), voire à accepter des conditions de travail très mauvaises. De plus, les personnes LGBTI sont souvent surreprésentées parmi les enfants en situation de rue et risquent d'être discriminées par les autorités et les services, ce qui les rend réticentes à porter plainte ou à demander de l'aide⁸³.

119. Il n'y a pas de travaux de recherche en bulgare sur la vulnérabilité à la traite en fonction de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Toutefois, les représentants d'ONG que le GRETA a rencontrés au cours de la visite d'évaluation ont souligné que les personnes LGBTI constituent un groupe particulièrement vulnérable, notamment parce qu'elles sont stigmatisées par leur famille et par la société. Le secrétariat de la CNLT et des ONG ont appris que certaines victimes LGBTI étaient exploitées aux fins d'exploitation sexuelle.

120. Dans son rapport de 2022 sur la Bulgarie, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) relevait le manque de données officielles sur la population LGBTI en Bulgarie. L'ECRI recommandait aux autorités de créer un groupe de travail réunissant des représentants d'organismes issus de la communauté LGBTI, pour mener des recherches sur les formes de discrimination existantes à l'égard des personnes LGBTI en vue d'élaborer une stratégie nationale et le plan d'action correspondant sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI⁸⁴.

121. Dans le rapport de la mission d'information en Bulgarie de la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés (11-14 septembre 2023), l'accent est mis sur les vulnérabilités et les besoins particuliers des personnes LGBTI migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées. Le rapport indique que le centre de ressources de l'ONG Bilitis⁸⁵ pourvoit à une partie de leurs besoins, mais qu'il incombe aux autorités de prendre en compte les vulnérabilités des personnes LGBTI à leur arrivée dans le pays, au cours de la procédure d'asile, pendant leur séjour dans un centre d'accueil et après l'octroi de la protection internationale⁸⁶.

122. Dans une déclaration publiée en août 2024, le Bureau des droits de l'homme des Nations Unies a exprimé sa profonde préoccupation face à la promulgation par la Bulgarie d'une modification législative interdisant toute discussion sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les établissements scolaires. Dans cette déclaration, le Bureau appelle les autorités bulgares à prendre des mesures urgentes pour prévenir et combattre la violence et la discrimination, en particulier contre les jeunes LGBTI. Cette préoccupation a été partagée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a appelé les autorités à lutter contre la discrimination et contre tout propos hostile à l'égard des personnes LGBTI. Le GRETA craint que le fait d'interdire dans les écoles les discussions relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre n'aggrave la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite, en les isolant, en limitant les réseaux de soutien et en exacerbant la discrimination et la violence.

123. Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient prendre des mesures pour atténuer la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite, en étroite coopération avec les organisations de la société civile, et notamment mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes LGBTI.

⁸³ Voir : <https://lac.iom.int/en/blogs/lgbtqi-victims-human-trafficking> et <https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/272968.pdf> (consulté le 12/2/2025).

⁸⁴ <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/bulgaria-progress-on-addressing-inequalities-but-more-needed-to-protect-lgbti-and-roma-from-discrimination-and-hate-speech-and-help-refugees>

⁸⁵ <https://bilitis.org/en/>

⁸⁶ 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, paragraphes 72-74 : <https://rm.coe.int/0900001680ae3ac1>

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite

a. Identification des victimes de la traite

124. Comme l'expliquait le troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie, le mécanisme national d'orientation et d'aide aux victimes de la traite, à l'origine élaboré en 2008-2010, a été approuvé par le Conseil des ministres en tant que document officiel et obligatoire (ayant statut de texte d'application) en juillet 2016. Il établit les obligations des différentes parties prenantes et la coordination des différentes étapes de la gestion des cas de traite (identification de la victime, évaluation des risques, besoins urgents, orientation, intervention de crise, délai de rétablissement et de réflexion, inclusion sociale, retour en toute sécurité, participation à la procédure pénale, indemnisation). Le système d'identification englobe l'identification formelle et informelle. L'identification informelle est assurée par les agences et les organismes qui entrent en contact avec les victimes (par le biais des lignes d'assistance téléphonique ou d'un travail de proximité, par exemple) et permet aux victimes présumées de bénéficier d'une assistance. L'identification formelle incombe aux organes en charge de l'instruction vers lesquels les victimes présumées sont orientées si elles consentent à participer à la procédure. Dans l'ensemble du MNO, des sections spécifiques sont consacrées aux enfants victimes de la traite et aux victimes de nationalité étrangère. Les annexes du MNO comprennent des listes d'indicateurs pour l'identification des victimes de la traite, ainsi que des critères et des normes applicables à la prestation de services sociaux aux victimes.

125. Pour améliorer l'identification des victimes et encourager celles-ci à se manifester, il existe plusieurs permanences téléphoniques : la permanence nationale de lutte contre la traite, gérée par l'ONG A21⁸⁷, la permanence nationale pour les victimes de violences, assurée par l'ONG Animus Association⁸⁸, ainsi qu'une ligne téléphonique du secrétariat de la CNLT avec la possibilité de déposer un formulaire (d'alerte) sur son site web⁸⁹. Ces permanences sont présentées par la voie de différents canaux de communication en ligne et hors ligne.

126. En 2021, un groupe consultatif⁹⁰ a été mis sur pied pour créer une plateforme en ligne destinée à faciliter le travail des autorités compétentes et des ONG dans le cadre de la mise en œuvre du MNO. Cette plateforme, lancée en 2022, comporte des informations sur tous les participants au MNO et une carte interactive des services sociaux qui viennent en aide aux victimes de la traite⁹¹. Le secrétariat de la CNLT, des CLLT, des ONG et des organisations internationales (OIM, HCR) dispensent des formations sur le MNO.

127. Le GRETA a appris que le MNO devait faire l'objet d'une évaluation et d'une mise à jour lors de la nouvelle phase du programme de coopération bulgare-suisse, qui a débuté au début de l'année 2025 et durera quatre ans, avec un budget global de 1,7 million de francs suisses (environ 1 819 850 euros). Au début de l'année 2025, un accord a été signé entre la Bulgarie et la Suisse ; dans le cadre de cet accord, la CNLT devrait signer un contrat pour mettre en œuvre des activités financées à hauteur de 320 818 francs suisses (environ 346 643 euros). Il est prévu que ces activités englobent, entre autres, une évaluation externe du MNO (y compris une proposition de modifications), ainsi que la prévention et la sensibilisation ciblées (avec une attention particulière accordée à la migration sûre des Roms), une amélioration de la collecte de données et une optimisation des compétences en matière d'identification, d'orientation et de soutien.

⁸⁷ [Bulgaria | A21](#)

⁸⁸ [Национална гореща телефонна линия за пострадали от насилие | Фондация "Асоциация Анимус"](#)

⁸⁹ [Начало | Национална комисия за борба с трафика на хора](#)

⁹⁰ Le groupe consultatif englobait des représentants de l'Agence nationale pour les réfugiés, de l'Agence de protection sociale, de l'Agence pour la qualité des services sociaux, de l'Agence nationale de protection de l'enfance, du parquet, de la Direction générale de la police nationale, de la Direction générale chargée de la lutte contre la criminalité organisée, de la Direction générale de la police aux frontières, de l'Inspection générale du travail, de l'OIM et du HCR. La création de la plateforme s'inscrit dans les activités du projet « ACTIVATE - Improving the Identification of Victims, Prevention of Human Trafficking and Support Mechanisms », financé par le Fonds Asile, migration et intégration et mis en œuvre par l'ONG Animus Association.

⁹¹ www.nrm.bg

128. L'étude de l'ONG SOS-Families at Risk précédemment mentionnée (voir paragraphe 32), qui analysait l'application du MNO, a permis de relever certaines bonnes pratiques en matière d'identification proactive des victimes présumées, utilisées par exemple par des travailleurs sociaux. Elle a également mis en lumière des lacunes dans l'identification de victimes, qui sont liées à la défiance des victimes à l'égard des institutions, des difficultés qui surviennent lorsque les victimes ont des relations intimes avec les trafiquants, et la méconnaissance, de la part des agents chargés d'identifier les victimes, des modes opératoires employés par les trafiquants et des indicateurs de la traite⁹². D'après certains représentants d'ONG rencontrés par le GRETA, le MNO continue de n'être pas suffisamment connu. La plupart des victimes avec qui le GRETA s'est entretenu ont pu être identifiées après s'être manifestées auprès de la police. Le GRETA souligne la nécessité d'améliorer la détection proactive des victimes de la traite, qui ne requiert pas que les victimes s'auto-identifient, et le partage d'informations entre les participants au MNO.

129. Le GRETA observe avec préoccupation que le MNO n'a pas de dotation budgétaire. Des problèmes persistent dans le processus d'orientation, en particulier pour organiser le retour des victimes de la traite des pays de destination. Aucun fonds public ne couvre ces dépenses, qui sont financées dans le cadre de collaborations avec des ONG et des organisations internationales, souvent en faisant appel à des fonds externes de projets.

130. On constate une prise de conscience croissante que la Bulgarie, qui est traditionnellement un pays d'origine, devient aussi un pays de destination pour les personnes soumises à la traite. Au cours de la période de référence précédente, le secrétariat de la CNLT n'a reçu que deux alertes concernant des victimes présumées de la traite de nationalité étrangère, mais le nombre de ces alertes a augmenté ces dernières années, jusqu'à atteindre 18 victimes présumées de la traite de nationalité étrangère en 2021-2024 (voir paragraphe 16). Toutefois, aucune identification formelle n'a été réalisée, car cela aurait nécessité l'ouverture d'une procédure d'instruction pour traite. L'ONG Animus Association gère un programme pour les femmes vulnérables ressortissantes de pays tiers, dont environ 80 % auraient connu des situations de traite ; or aucune d'entre elles n'a été officiellement identifiée comme une victime de la traite. Depuis 2021, seules trois victimes étrangères de la traite ont été orientées vers des foyers spécialisés pour recevoir une assistance (deux à Varna et une à Sofia). D'après les ONG rencontrées par le GRETA, des femmes moldaves et ukrainiennes présentées dans des annonces en ligne pour des services sexuels pratiquent la prostitution à Sofia et dans des stations balnéaires de la mer Noire, mais le parquet considère ces affaires comme des infractions administratives. Dans ce contexte, certains procureurs ont expliqué au GRETA qu'aucune affaire pénale de traite ne peut être engagée tant que la victime présumée ne porte pas plainte.

131. Le personnel de l'Agence nationale pour les réfugiés (ANR) reçoit une formation et des conseils - dispensés par Animus Association, A21, le Comité bulgare de la santé et le HCR - sur l'identification des victimes de la traite présumées qui demandent une protection internationale. L'ANR utilise les manuels et les directives de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) qui indiquent comment identifier les groupes vulnérables de demandeurs d'asile et travailler avec eux. Au cours de l'enregistrement des demandeurs d'asile, les employés de l'ANR expliquent en détail le déroulement de la procédure, dans une langue compréhensible pour la personne concernée. Ces informations englobent les coordonnées d'ONG et d'institutions qui peuvent apporter leur aide sur des questions diverses, telles que les droits des victimes de la traite. Pour les personnes nouvellement admises, les experts sociaux de l'Agence sociale pour les réfugiés effectuent une évaluation initiale des besoins ; s'il existe des raisons de penser qu'une personne est victime de la traite ou présente une autre vulnérabilité, une évaluation « complète » de ses besoins est menée et communiquée aux institutions compétentes afin qu'elles assurent des actions de suivi. Toutefois, le GRETA a appris que les premiers entretiens avec les demandeurs d'asile organisés par l'Agence nationale pour les réfugiés ne comportent pas de questions concernant spécifiquement d'éventuelles situations de traite. La loi sur l'asile et les réfugiés prévoit un premier examen médical visant à établir si le demandeur est vulnérable, mais la probabilité d'identifier des victimes de la traite lors des examens médicaux de routine n'est pas très élevée. Aucune personne n'a été identifiée comme victime de la traite parmi les demandeurs d'asile. L'ANR ne tient pas de statistiques sur les motifs d'octroi de la

⁹² Disponible en bulgare à l'adresse : https://antitrafficking.government.bg/uploads/Report_THB_2017_2022_Ani_Nikolova.pdf

protection internationale ; il n'est donc pas possible de déterminer si des personnes ont obtenu une protection internationale parce qu'elles étaient victimes de la traite.

132. L'Inspection générale du travail (IGT) exerce le contrôle sur les infractions au droit du travail, à la législation sur la promotion de l'emploi et à la loi sur la migration et la mobilité de la main-d'œuvre, qui sont définies comme des infractions administratives. Les inspecteurs du travail ne sont pas habilités à enquêter sur l'infraction pénale de traite, et lorsqu'ils constatent l'existence d'une infraction qui ne relève pas de leur domaine de compétence, ils transmettent l'information aux autorités concernées (le parquet, le ministère de l'Intérieur, la CNLT). L'IGT ne surveille pas les sites non sécurisés ou la publication des annonces d'emploi frauduleuses, et n'est pas habilitée à les supprimer. Elle vérifie néanmoins les offres d'emploi publiées, dans le cadre du contrôle exercé sur les agences de placement. En décembre 2023, la CNLT a dispensé une formation en ligne aux inspecteurs du travail pour les sensibiliser au problème de l'exploitation par le travail, mais aussi au mécanisme national d'orientation et à la prévention destinée aux communautés vulnérables. Cette formation a été suivie par environ 18 % du personnel de l'IGT.

133. Il n'existe aucune preuve d'identification proactive de victimes présumées de la traite aux frontières et aucune victime de ce type n'a été identifiée par la police aux frontières. Le troisième rapport du GRETA faisait état de certaines préoccupations relatives au nombre croissant de refus d'entrée sur le territoire et d'expulsions sans examen individuel des besoins de protection (« refoulements ») le long de la frontière entre la Bulgarie et la Turquie. D'après les officiers aux droits fondamentaux de Frontex, le nombre d'incidents de ce type recule grâce à une coopération améliorée avec la Turquie. Toutefois, les garde-frontières n'ont pas pour instruction de rechercher les indicateurs et les risques de traite parmi les migrants en situation irrégulière et les documents d'analyse des risques fournis aux garde-frontières ne feraient pas mention de la question. En outre, le GRETA a appris qu'il est difficile de s'entretenir avec les migrants en situation irrégulière faute d'interprètes, et que les garde-frontières ne savent pas vers quel organisme orienter les victimes présumées de la traite. Dans le même temps, il n'existe pas de procédure d'identification des victimes présumées de la traite dans les centres de rétention pour migrants.

134. Le GRETA accorde une attention particulière à la sensibilisation du personnel qui travaille dans les prisons et les maisons d'arrêt sur la question de la traite, car certaines victimes de la traite peuvent être placées en détention faute de procédure d'identification ou faute d'application du principe de non-sanction. D'après les autorités bulgares, compte tenu de la disposition de non-sanction qui figure dans le Code pénal bulgare, les victimes de la traite ne devraient pas être incarcérées. Lorsqu'une personne détenue affirme qu'elle a été victime de la traite, elle a le droit d'en informer le parquet et d'en parler avec le travailleur social et/ou le psychologue compétent. Le personnel pénitentiaire n'a pas été formé ou sensibilisé sur la question de la traite, si l'on excepte l'initiative louable assurée par la CLLT de Sliven, qui a organisé en 2024 une formation sur la traite pour le personnel de l'établissement pénitentiaire pour femmes de Sliven (qui accueille toutes les personnes de sexe féminin détenues dans le pays).

135. Le GRETA exhorte les autorités bulgares à continuer d'améliorer l'identification des victimes de la traite. Les autorités devraient notamment :

- **dispenser une formation systématique aux fonctionnaires de l'Agence nationale pour les réfugiés, des services de l'immigration et de la police aux frontières, ainsi qu'aux travailleurs sociaux, aux professionnels de santé et aux autres agents travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention pour migrants, qui soit axée sur l'identification proactive des victimes de la traite et les procédures à suivre ;**
- **faire en sorte que la police, la police aux frontières et la police de l'immigration aient accès à des interprètes qualifiés et formés, en introduisant une réglementation et une rémunération pour les interprètes dans ces services ;**

- **veiller à ce que toute expulsion de Bulgarie soit précédée d'une évaluation des risques qui tienne pleinement compte des risques de traite ou de traite répétée au retour, conformément à l'obligation de non-refoulement. Dans ce contexte, il est fait référence à la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale⁹³.**

136. **En outre, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient :**

- **évaluer la mise en œuvre du mécanisme national d'orientation et actualiser les indicateurs utilisés pour l'identification des victimes ;**
- **encourager l'auto-identification en développant l'action de terrain auprès des groupes vulnérables (par exemple, les personnes en situation de prostitution, les travailleurs migrants et les minorités ethniques), en communiquant des informations accessibles aux victimes présumées et en renforçant leur confiance dans les institutions ;**
- **assurer la durabilité de la permanence téléphonique nationale contre la traite des êtres humains en tant qu'instrument de détection précoce des victimes ainsi que de prévention ;**
- **étendre la formation des membres des forces de l'ordre, des agents chargés de traiter les demandes d'asile, des travailleurs sociaux, des médiateurs culturels, des interprètes et des professionnels du droit sur les vulnérabilités à la traite, l'évolution des méthodes de recrutement et de contrôle des victimes, les effets du traumatisme sur les victimes, et la façon d'instaurer une relation de confiance et de surmonter les préjugés et les conceptions erronées qui se traduisent par un défaut d'identification des victimes.**

b. Assistance aux victimes

137. Le mécanisme national d'orientation régleme les étapes et procédures à suivre pour que les victimes de la traite puissent bénéficier d'une assistance. Dans le cadre de ce mécanisme, les victimes de la traite peuvent recevoir une assistance sans conditions. Les victimes identifiées de manière formelle ou informelle peuvent bénéficier de services d'hébergement et autres spécialisés au titre de la loi anti-traite, et de services prévus par la loi sur les services sociaux et financés en tant que services publics délégués⁹⁴.

138. Au cours de la période qui a suivi la troisième évaluation du GRETA, l'instabilité politique évoquée au paragraphe 20 a compromis la prestation de services aux victimes de la traite. En juillet 2023, le GRETA a reçu des rapports soulevant de graves préoccupations sur les risques de cessation de l'assistance apportée aux victimes de la traite en Bulgarie. L'État a cessé de financer le fonctionnement des centres d'hébergement spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite, de sorte qu'il est devenu impossible d'assurer une prise en charge des victimes conforme aux normes minimales en ce qui concerne la nourriture, les médicaments et les autres produits de première nécessité, ainsi que la sécurité des locaux. Le 13 juillet 2023, le GRETA a envoyé une lettre à la personne qui présidait la CNLT à l'époque, afin d'obtenir des informations sur les mesures d'urgence adoptées pour garantir une assistance et une protection durables aux victimes de la traite. Par la suite, le Conseil de l'Europe a accordé une subvention directe de 14 900 euros à la CNLT et à l'ONG SOS-Families at Risk pour apporter une aide urgente aux victimes du foyer spécialisé de Varna. Comme indiqué au paragraphe 24, le budget de la CNLT ayant été augmenté en 2024, les services spécialisés ont pu poursuivre leur fonctionnement. Toutefois, vers la fin de l'année 2024, le financement des foyers et d'autres services est de nouveau devenu incertain pour

⁹³ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45>

⁹⁴ On compte 11 centres de crise pour adultes, 20 centres de crise pour enfants, 4 centres d'hébergement temporaire et 5 foyers.

2025, faute d'une présidence de la CNLT qui serait habilitée à approuver les documents d'appels d'offres pour la prestation de services. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que les procédures de passation des marchés publics pour la gestion des services spécialisés avaient été menées à bien et que des contrats avaient été conclus avec les ONG Demetra et SOS Families at Risk.

139. Aujourd'hui, la CNLT supervise sept services spécialisés pour les adultes victimes de la traite, à savoir trois foyers d'hébergement temporaire (à Sofia, Bourgas et Varna), un foyer de réinsertion ultérieure/à long terme (à Bourgas) et trois centres de conseils (à Sofia, Bourgas et Varna). La capacité d'accueil totale est de 26 places. En outre, depuis 2020, l'un des centres de crise pour enfants, situé à Sofia, a été désigné comme local d'hébergement prioritaire pour les enfants victimes de la traite, qui fonctionne dans le cadre de la loi sur les services sociaux en tant que délégation de service public (voir paragraphe 145).

140. Comme indiqué au paragraphe 10, la délégation du GRETA a visité les trois foyers spécialisés dans l'accueil des adultes victimes de la traite (à Sofia, Bourgas et Varna) et le refuge d'intégration à long terme des victimes, implanté à Bourgas. Les membres du GRETA ont été impressionnés par le dévouement et la bienveillance du personnel qui travaille pourtant dans des conditions difficiles.

141. Le foyer de Sofia, créé en 2021, est géré par l'ONG SOS-Families at Risk. D'une capacité de 10 lits, il hébergeait 5 femmes au moment de la visite (3 autres femmes s'y rendaient régulièrement pour des consultations d'ordre social et juridique et un accompagnement psychologique). Le foyer emploie 6 personnes, y compris des travailleurs sociaux, qui assurent une permanence 24 heures sur 24. Les victimes peuvent rester dans le foyer jusqu'à la fin de la procédure pénale. Depuis son ouverture, le foyer a hébergé 41 personnes (36 femmes et 8 enfants des victimes), toutes de nationalité bulgare sauf trois d'entre elles⁹⁵. La majorité avaient été soumises à la traite à l'étranger aux fins de l'exploitation sexuelle. Environ 80 % des femmes n'avaient reçu aucune éducation formelle ou bien présentaient une déficience intellectuelle ou un handicap mental. Le foyer aide ces victimes à obtenir la certification de leur handicap, qui leur permet de recevoir une assistance financière, à trouver un emploi et à suivre une éducation et une formation professionnelle.

142. Le foyer de Bourgas est géré par l'ONG Demetra. Il a une capacité de six places et hébergeait deux femmes au moment de la visite. Entre 2020 et 2024, un total de 52 personnes ont été hébergées au foyer (28 femmes, 17 enfants de victimes et 7 hommes). Les victimes bénéficient d'un accompagnement psychologique, de consultations juridiques, d'art-thérapie et d'une aide à la recherche d'emploi. À Bourgas, le GRETA a également visité un appartement de trois pièces utilisé pour l'insertion de longue durée des victimes, situé dans le même immeuble que le foyer qui était en train d'être rénové. Lors de la visite, un homme qui avait été victime d'exploitation par le travail aux Pays-Bas vivait dans cet appartement.

143. Le foyer de Varna, géré par l'ONG SOS-Families at Risk, a une capacité de 10 lits et hébergeait 4 femmes au moment de la visite. Entre 2021 et octobre 2024, 44 personnes y ont vécu (36 victimes et 8 enfants de victimes). La durée de séjour dépend de l'évaluation des risques et de la participation de la victime à la procédure pénale. De nombreuses femmes sont en situation de handicap et vivent au foyer jusqu'à ce qu'un autre service social puisse être trouvé. Le foyer n'a hébergé que trois victimes présumées de nationalité étrangère (originaires de Pologne, des Philippines et d'Ukraine). Il emploie 6 personnes, dont une à temps partiel.

144. D'après les données fournies par le secrétariat de la CNLT, le nombre total de personnes ayant reçu une assistance (y compris des services d'hébergement et de consultation) s'est élevé à 25 en 2020, à 42 en 2021, à 51 en 2022, à 45 en 2023, à 49 en 2024 et à 30 au cours du premier semestre de 2025. La majorité d'entre elles étaient des femmes qui avaient été soumises à la traite à des fins d'exploitation

⁹⁵ Une femme originaire des Philippines (exploitée comme employée de maison), ainsi qu'une Polonaise et une Ukrainienne (soumises à la traite à des fins d'exploitation sexuelle).

sexuelle. Les chiffres englobent des enfants de victimes. Le nombre d'hommes ayant reçu une assistance a été de 0 en 2020, de 1 en 2021, de 3 en 2022 et de 2 en 2023.

145. Le GRETA a également visité, à Sofia, un centre de crise pour les enfants victimes de violences, qui hébergeait en priorité les enfants victimes de la traite, avec une capacité de 10 lits. Ce centre avait trois services : un service de crise pour les enfants des rues, un service de crise pour les victimes de la traite et un centre d'accueil de jour. En 2022, il a hébergé 22 enfants, dont 2 filles présumées victimes de la traite. Le GRETA a appris qu'un grand nombre de ces enfants présentaient des déficiences intellectuelles. L'établissement est financé par des fonds publics (issus de l'Agence de protection sociale) ; il est géré par la municipalité de Sofia en tant que délégation de service public. Le centre de crise pour enfants de Sofia est le seul du pays à prendre en charge en priorité des victimes de la traite, mais tous les centres de crise du pays accueillent des enfants présentant toute une série de problèmes (des victimes de violence domestique ou de négligence, des victimes de la traite, des enfants ayant commis des actes illégaux, des toxicomanes, etc.). Dans ces conditions, il est impossible de répondre de manière satisfaisante aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite. D'après les rapports, les enfants victimes de la traite deviennent la cible de traitements humiliants et dégradants⁹⁶. Ils sont placés dans des centres de crise en vertu d'une décision judiciaire, pendant une période maximale de six mois, à la demande de la Direction de la protection sociale, d'un procureur ou d'un parent. L'Agence nationale de protection de l'enfance a publié des directives méthodologiques sur la manière de gérer les centres de crise en tant que service social et elle effectue des inspections, qui peuvent être planifiées, ou intervenir à la suite d'un signalement ou d'une plainte⁹⁷. Les trois dernières inspections d'un centre de crise pour enfants ont eu lieu en 2023 ; chacune faisait suite à un signalement.

146. Bien qu'il convienne de saluer le développement des services spécialisés pour les victimes de la traite et l'augmentation du budget de la CNLT, les fonds publics mis à disposition pour porter secours aux victimes de la traite restent peu élevés et incertains. La procédure annuelle de passation de marché (appel d'offres) pour la gestion des foyers et d'autres services destinés aux victimes de la traite a été reportée plusieurs fois en raison de retards dans la désignation de la présidence de la CNLT. En outre, il est difficile d'embaucher et de retenir des employés avec des contrats qui sont à court terme et précaires à cause des retards pris dans la procédure d'appel d'offres.

147. De plus, le GRETA constate qu'en vertu de la loi sur les services sociaux, les fonds alloués par personne et par jour à la gestion des centres de crise sont trois fois plus élevés que ceux prévus pour les foyers de victimes de la traite au titre de la loi anti-traite. Il convient de relever que parmi les victimes hébergées dans les foyers figurent des femmes et des filles qui sont gravement traumatisées car elles ont été exploitées et qui ont besoin de services et d'une protection spécialisés. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités bulgares ont indiqué qu'un débat sur les possibilités d'établir un mécanisme pour assurer le financement durable des services spécialisés pour les victimes était inscrit à l'ordre du jour de la dernière réunion de la CNLT, tenue à la fin juin 2025.

148. Pendant la visite du GRETA, des interlocuteurs de la société civile ont souligné l'importance de remédier aux vulnérabilités des hommes à la traite. Les services de soutien aux victimes sont principalement conçus pour les femmes, en particulier celles qui sont soumises à l'exploitation sexuelle, et les hommes se retrouvent sans soutien adapté. Les victimes de sexe masculin, souvent davantage exposées au risque de travail forcé, nécessitent une attention particulière. En 2024, l'ONG Animus Association a contribué à la publication du document « Donner des moyens d'action aux hommes victimes de la traite par l'éducation des adultes. Directives et recommandations élaborées par des organismes de soutien aux victimes », qui met l'accent sur les besoins spécifiques des victimes de sexe masculin.

149. Le principal problème des victimes de la traite en Bulgarie reste l'accès aux soins de santé. Comme indiqué précédemment, la majorité des victimes hébergées dans les services spécialisés sont des personnes présentant des formes diverses de maladie mentale et/ou de déficiences intellectuelles. Leur

⁹⁶ Voir p. 54 du document https://antitrafficking.government.bg/uploads/Report_THB_2017_2022_Ani_Nikolova.pdf

⁹⁷ Voir paragraphes 139-140 du deuxième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

situation exige des soins et un suivi médicaux à long terme. Une grande partie des victimes ont également perdu leurs droits à l'assurance maladie, faute de cotisations payées pendant qu'elles étaient soumises à la traite. Dans le cadre du système national d'assurance maladie, les personnes qui ne cotisent pas à l'assurance maladie, y compris les victimes d'infractions, n'ont qu'un accès limité aux services médicaux autres que les interventions d'urgence. Cette restriction à l'accès aux soins de santé, y compris les soins dentaires, peut contribuer à la réticence des victimes à aider les autorités à poursuivre les auteurs des infractions. Le GRETA souligne que l'accès aux soins est un élément fondamental pour le rétablissement des victimes d'exploitation, de violence et/ou de maltraitance.

150. Le GRETA salue les efforts déployés pour préserver et accroître la disponibilité des services spécialisés destinés aux victimes de la traite. Malgré cela, des lacunes subsistent dans l'assistance apportée aux victimes de la traite en Bulgarie. **En conséquence, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention et par la législation bulgare soient garanties dans la pratique. Les autorités devraient notamment :**

- **prévoir des fonds suffisants pour garantir la disponibilité, la pérennité et la qualité des services spécialisés destinés aux victimes de la traite et pour favoriser leur inclusion sociale à long terme ;**
- **veiller à ce que les enfants victimes de la traite bénéficient d'un hébergement et de services spécialisés dans tout le pays, en tenant compte de leur intérêt supérieur ;**
- **garantir à toutes les victimes de la traite l'accès aux soins de santé ;**
- **renforcer les capacités d'aider les victimes de la traite de sexe masculin, en leur fournissant notamment des services d'hébergement.**

3. Droit pénal matériel et droit procédural

a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

151. L'abus d'une situation de vulnérabilité, qui fait partie intégrante de la définition de la traite des êtres humains en droit international, est un élément fondamental de toute conception de la traite⁹⁸. C'est l'un des moyens par lesquels les actes de traite sont commis ; il peut être utilisé pour toutes les formes de traite et à toutes les fins d'exploitation. Il y a abus d'une situation de vulnérabilité lorsque « la vulnérabilité personnelle, situationnelle ou circonstancielle d'un individu est utilisée intentionnellement ou autrement mise à profit pour recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir cet individu dans le but de l'exploiter, de sorte que celui-ci estime que le fait de se soumettre à la volonté de l'auteur de la traite est le seul choix véritable ou acceptable disponible, et que ce sentiment est raisonnable compte tenu de la situation de la victime⁹⁹. »

152. Le Code pénal bulgare et la loi sur la lutte contre la traite des êtres humains n'emploient pas les termes de « vulnérabilité » ou d'« abus d'une situation de vulnérabilité » pour l'infraction de traite. Comme indiqué dans les rapports précédents du GRETA, l'infraction de base de traite des êtres humains, telle qu'énoncée à l'article 159a, paragraphe 1, du CP, est la combinaison d'actions et de finalités d'exploitation, tandis que les moyens sont considérés comme des circonstances aggravantes (ou « conditions de qualification ») en vertu de l'article 159(a), paragraphe 2, du CP. Par conséquent, pour établir l'infraction,

⁹⁸ Voir ONUDC, Issue Paper *Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons (Abus d'une situation de vulnérabilité et autres « moyens » dans la définition de traite des personnes)*, Organisation des Nations Unies, avril 2013, page 3.

⁹⁹ ONUDC, [Note d'orientation](#) sur « l'abus d'une situation de vulnérabilité » donnant lieu à la traite de personnes, notion mentionnée à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

il suffit de démontrer que l'une des actions a été accomplie à des fins d'exploitation, indépendamment du recours éventuel à des moyens. Tout en reconnaissant que cela peut faciliter les poursuites contre les trafiquants pour ce qui est des éléments de preuve à apporter, le GRETA met cependant en garde contre certains risques, tels que la confusion avec d'autres infractions pénales, des difficultés concernant l'entraide judiciaire avec les pays qui intègrent les moyens dans leur définition nationale de la traite, et l'interprétation de l'article 4, paragraphe b, de la Convention relatif au consentement de la victime¹⁰⁰. À cet égard, le GRETA note que l'étude de criminologie effectuée en 2024, qui analysait la législation et la pratique judiciaire en matière de traite en Bulgarie (voir paragraphe 18), soulignait que l'absence de l'élément des « moyens » dans l'infraction de base de traite, telle qu'elle est définie dans le Code pénal bulgare, présente un certain nombre d'effets négatifs, comme la difficulté d'interpréter le caractère indifférent du consentement de la victime, lorsqu'aucun moyen n'est utilisé, et de distinguer la traite aux fins d'exploitation sexuelle et la traite aux fins de proxénétisme¹⁰¹. L'étude répertorie d'autres différences entre le droit bulgare et le droit international, et formule des recommandations visant à y remédier en vue de la transposition prochaine en droit bulgare de la directive anti-traite de l'Union européenne révisée.

153. Les autorités bulgares ont fait savoir que plusieurs autres parties des dispositions qui régissent les infractions de traite composent la notion de « vulnérabilité ». D'après elles, cette notion englobe certaines circonstances aggravantes au titre de l'article 159(a), paragraphe 2, du CP, notamment la commission de l'infraction de traite « à l'encontre d'une personne n'ayant pas dix-huit ans révolus », « en utilisant des moyens de contrainte ou en induisant la victime en erreur », « en abusant d'un état de dépendance » et « par abus d'autorité ». L'infraction de traite commise dans ces circonstances aggravantes est punissable de 3 à 10 ans d'emprisonnement, et d'une amende de 10 000 à 20 000 BGN (ce qui équivaut à environ 5 111 à 10 222 euros). Par ailleurs, les autorités ont soutenu que l'article 159(a), paragraphe 3, du CP, qui érige en infraction pénale la traite d'une femme enceinte dans le but de vendre son enfant, traduit l'acceptation par le législateur que, lorsque la victime est une femme enceinte (dans ce dernier cas, l'infraction doit avoir une finalité particulière, notamment la vente de l'enfant), des victimes vulnérables entrent en jeu et cela accroît le danger de l'acte pour la société. La sanction prévue pour cette dernière infraction va de 3 à 15 ans d'emprisonnement et comprend une amende allant de 20 000 à 50 000 BGN (ce qui équivaut à environ 10 222 à 25 555 euros).

154. Les juges de la Cour suprême de cassation rencontrés au cours de la visite ont soutenu que l'emploi de l'expression « abus d'une situation de dépendance » à l'article 159(a), paragraphe 2, du Code pénal, couvre la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » de la Convention.

155. Le parquet a expliqué que, pour déterminer le type et le degré de la sanction, le tribunal doit tenir compte de toutes les circonstances atténuantes et aggravantes. En conséquence, des circonstances telles que le très jeune âge de la victime, la grossesse d'une femme soumise à la traite ou la mauvaise santé de la victime qui la place en situation de vulnérabilité doivent aussi être considérées comme des facteurs aggravants pour fixer la peine individuelle. Toutefois, il ne suffit pas de démontrer objectivement la vulnérabilité de la victime ; il est également nécessaire de prouver que l'auteur des faits connaissait ou aurait dû connaître la vulnérabilité de la victime et a intentionnellement exploité la victime en toute connaissance de cause.

156. Les autorités bulgares ont donné de nombreux renseignements sur la formation dispensée aux procureurs et aux juges, mais la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » ne semble pas prise en compte dans les formations à la justice pénale. Il n'existe pas non plus de recommandations spécifiques sur l'application de cette notion.

157. D'après les avocats représentant les victimes de la traite, dans la pratique, le procureur chargé de traiter l'affaire engage souvent la procédure avec une accusation « de travail » au titre du premier paragraphe de l'article 159a du Code pénal et ensuite, au cours de l'enquête, une fois suffisamment de preuves recueillies, il peut considérer que le chef d'accusation relève plutôt d'un ou de plusieurs cas de

¹⁰⁰ Voir paragraphe 180 du deuxième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

¹⁰¹ Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024, pp. xvii-xviii et xxii.

figure prévus au deuxième paragraphe (sur les conditions qualifiantes), le plus souvent « abus d'une situation de dépendance » ou « par la promesse, l'offre ou l'acceptation d'avantages ». Les avocats des victimes ont indiqué que les auteurs de l'infraction devraient faire l'objet d'une enquête en vertu de l'article 159a, paragraphe 2, du CP (« abus d'une situation de dépendance »), pour avoir utilisé la dépendance affective de la victime après avoir engagé une relation intime avec elle ou utilisé la toxicomanie de la victime et lui avoir personnellement fourni des stupéfiants, ou encore utilisé la dépendance affective et financière de la victime, après avoir eu un bébé avec elle.

158. Le GRETA souligne l'importance fondamentale d'utiliser une définition de la traite qui fasse l'objet d'un consensus international. Comme indiqué au paragraphe 151, l'« abus d'une situation de vulnérabilité » fait partie intégrante de la définition juridique internationale de la traite des êtres humains et représente un élément fondamental de toute conception de la traite. Le GRETA admet qu'en droit bulgare, dans de nombreux cas, une « situation de dépendance » peut être interprétée comme une « situation de vulnérabilité », mais soutient que l'adoption de dispositions législatives qui sont en harmonie avec le libellé de la Convention présente de nombreux avantages : elle permet notamment de gagner en clarté, d'éviter une interprétation nationale limitée de la notion et d'éviter toute confusion à l'échelle internationale. Dans le cadre des changements législatifs qui devraient être opérés pour harmoniser la législation bulgare avec la directive anti-traite de l'Union européenne révisée, **le GRETA exhorte les autorités bulgares à faire entrer la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » dans l'incrimination de la traite, et à dispenser une formation et des conseils aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur l'instrumentalisation possible de cette situation dans le contexte de la traite.**

b. Enquêtes, poursuites et sanctions

159. Comme indiqué au paragraphe 25, en octobre 2022, le procureur général a publié des instructions relatives à l'organisation du travail lors d'une procédure d'instruction préparatoire ouverte pour traite¹⁰². Le but de ces instructions contraignantes est de créer un mécanisme unifié pour traiter et superviser les affaires de traite, de protéger efficacement les droits des victimes, de surmonter les difficultés d'engager des poursuites judiciaires, et d'améliorer la coordination interinstitutions et la coopération internationale. Ces instructions préconisent que les affaires de traite soient traitées par des procureurs et des enquêteurs spécialisés. Les affaires de traite qui comportent un élément transnational ou concernent des enfants devraient être confiées à des enquêteurs du service national d'investigation. Les instructions prévoient également d'accorder la priorité à la collecte des preuves, y compris des preuves financières, et à des mesures visant à prévenir les situations de contact direct entre les victimes et les auteurs. Elles mettent particulièrement l'accent sur l'adoption de mesures à l'égard des personnes morales impliquées dans la traite, y compris la confiscation des biens d'origine criminelle et l'indemnisation des victimes.

160. Par ailleurs, en juin 2024, une unité interinstitutions spécialisée a été créée pour faciliter les enquêtes sur la criminalité organisée, y compris la traite, qui réunit des procureurs du Parquet suprême et des agents de la Police nationale et de la Direction générale de la lutte contre la criminalité organisée (GDBOP). Elle présente des rapports mensuels du procureur général et du ministère de l'Intérieur. En septembre 2024, le procureur général par intérim a rendu une ordonnance portant sur une assistance méthodologique renforcée et le suivi des enquêtes et des poursuites afférentes aux affaires de traite. Le même mois, le Parquet suprême a introduit un registre sur les procédures d'instruction dans les affaires de traite. La liste des procureurs et des enquêteurs chargés des affaires de traite est actualisée chaque mois. Le pays compte actuellement 579 procureurs et 152 enquêteurs chargés de travailler sur des affaires de traite.

161. Les nouveaux policiers sont formés à l'Académie du ministère de l'Intérieur, et la question de la traite est inscrite à leur programme. Les officiers de police suivent des modules spécialisés sur la traite.

¹⁰² Disponible en bulgare à l'adresse suivante : https://prb.bg/bg/pub_info/opovestyavane-na-dokumenti/vtreshni

162. Les autorités ont décrit dans le détail les formations dispensées aux procureurs et aux enquêteurs sur le thème de la traite (10 formations en 2020 qui ont accueilli 54 procureurs, 11 enquêteurs et 6 assistants de procureur ; 9 formations en 2021 suivies par 24 procureurs et 14 enquêteurs ; 5 formations en 2022 pour 6 procureurs et 1 enquêteur débutant ; 8 formations en 2023 pour 46 procureurs et 19 enquêteurs ; et 6 formations en 2024 pour 12 procureurs). Selon les instructions de 2022 susmentionnées, tous les procureurs et tous les enquêteurs désignés pour travailler sur les affaires de traite doivent recevoir une formation sur la manière de conduire des entretiens avec des victimes et sur les mesures de protection des victimes qui sont disponibles, ainsi que sur l'utilisation des TIC et sur les aspects financiers de la traite.

163. La formation des magistrats est dispensée à l'Institut national de la justice (INJ) et dans le cadre de différents projets. Le thème de la traite des êtres humains fait partie de la formation initiale obligatoire des juges, des procureurs et des enquêteurs, mais les juges en exercice ne sont pas tenus de suivre des formations. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que, dans le cadre de la formation initiale obligatoire, au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 mai 2025, 154 futurs juges, 168 futurs procureurs et 113 futurs enquêteurs ont été formés sur des questions liées à la traite. Des ressources d'autoformation ont été consultées par 1 768 représentants du secteur judiciaire. Au 31 mai 2025, ce sont au total 913 juges, procureurs, enquêteurs et autres professionnels qui avaient reçu une formation dispensée par l'INJ sur des questions liées à la traite. De plus, dans le cadre du projet « Prévention et lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », une série de formations centrées sur les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire ont été dispensées, y compris sur le thème de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle. Un autre projet pertinent mis en œuvre depuis 2024 vise à améliorer la justice des mineurs.

164. Le nombre d'ouvertures de procédures d'instruction pour traite diminue progressivement au fil des ans et par rapport à la période de référence précédente¹⁰³. Selon les données fournies par le parquet, il est passé de 76 en 2020 à 55 en 2021, à 57 en 2022, à 52 en 2023 et à 64 en 2024. Ces procédures d'instruction concernaient en majorité la traite aux fins d'exploitation sexuelle (autour de 80 %). Le nombre de personnes poursuivies pour des infractions de traite s'est élevé à 69 en 2020, à 77 en 2021, à 65 en 2022, à 52 en 2023 et à 69 en 2024. Le nombre de personnes condamnées pour traite et punies par une décision judiciaire définitive a été de 46 en 2020, de 27 en 2021, de 37 en 2022, de 40 en 2023 et de 42 en 2024. Le nombre de peines infligées aux personnes condamnées s'est élevé à 73 en 2020 (13 condamnations à une peine de prison ferme, 31 condamnations à une peine de prison avec sursis et 27 amendes atteignant au total 340 900 BGN, soit environ 174 234 euros), à 39 en 2021 (9 condamnations à une peine de prison ferme, 18 condamnations à une peine de prison avec sursis, et 12 amendes s'élevant à 107 500 BGN, soit environ 54 943 euros), à 49 en 2022 (12 condamnations à une peine de prison ferme, 25 condamnations à une peine de prison avec sursis, 12 amendes s'élevant à 134 000 BGN, soit environ 68 487 euros), à 63 en 2023 (19 condamnations à une peine de prison ferme, 20 condamnations à une peine de prison avec sursis, 1 peine de probation, et 23 amendes s'élevant à 223 010 BGN, soit environ 113 980 euros), et à 54 en 2024 (8 condamnations à une peine de prison ferme, 34 condamnations à une peine de prison avec sursis, et 12 amendes s'élevant à 107 200 BGN, soit environ 54 800 euros). Depuis 2014, aucune donnée n'est plus collectée par le parquet sur la durée des peines infligées en vertu de condamnations et de jugements définitifs.

165. Le GRETA note que les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ayant donné lieu à des poursuites en Bulgarie sont relativement rares. Comme indiqué dans le troisième rapport du GRETA, le travail forcé ou l'exploitation par le travail ne sont pas érigés en infractions pénales dans le droit bulgare. Le travail forcé ne relève d'une infraction pénale que dans le contexte de la traite (article 159a du CP). Bien que la définition bulgare de l'infraction de base de traite n'inclue par l'élément des moyens, s'il n'existe pas de preuve du recours à la force ou à la violence physique, les cas d'exploitation grave ne font pas

¹⁰³ Le nombre de procédures d'instruction pour infractions de traite s'est élevé à 85 en 2015, 104 en 2016, 86 en 2017, 60 en 2018, et 87 en 2019.

l'objet d'une enquête pour traite, mais pour infraction administrative (violation du droit du travail). Il semblerait que les procureurs appliquent une définition trop étroite du travail forcé. L'incapacité à recueillir des preuves lors des inspections du travail, due à l'absence de dialogue approprié avec les victimes de l'exploitation, contribue à l'absence de poursuites fructueuses. Certains interlocuteurs rencontrés au cours de la visite ont donné des exemples illustrant les difficultés rencontrées lors des poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail. Un exemple fourni par des ONG concernait une affaire dans laquelle des procédures d'instruction avaient été engagées dans la ville de Roussé, mais qui avait été classée par le parquet, malgré des indices clairs d'exploitation par le travail. Dans la région de Bourgas, le GRETA a été informé d'une affaire dans laquelle deux hommes du Kirghizistan ont été engagés par une agence de placement pour travailler dans l'agriculture en Bulgarie. Leurs conditions de vie et de travail ne correspondaient pas au contrat, ils n'avaient pas de couverture sociale et médicale, et lorsqu'ils s'en sont plaints, ils ont été renvoyés. Le parquet de la ville de Karnobat (région de Bourgas) a refusé d'ouvrir des procédures d'instruction. Le GRETA a appris que certains inspecteurs du travail ne signalent pas les cas de traite supposés à la police et au ministère public. Il convient de relever que les inspecteurs du travail ne sont pas associés aux travaux des CLLT.

166. Le GRETA constate avec préoccupation qu'une proportion importante (autour de 2/3) des condamnations pour traite ont donné lieu à des peines avec sursis. Un nombre considérable de procédures pénales de première instance relatives à la traite débouchent sur un accord de plaider-coupable (règlement judiciaire) entre le ministère public et l'auteur des infractions, ce qui se traduit par des sentences clémentes et des peines de prison avec sursis¹⁰⁴. Plusieurs interlocuteurs ont fait observer que les juges ne sont guère mieux informés sur la traite et sont toujours aussi peu sensibilisés à la situation des victimes de la traite. Le GRETA souligne une fois de plus que l'absence de condamnation des trafiquants et de sanctions effectives créent une culture de l'impunité et compromettent les efforts déployés pour encourager les victimes à témoigner. Il fait référence à l'étude de criminologie sur la traite réalisée en 2024 sur commande du ministère de la Justice (voir paragraphe 18), selon laquelle les peines pour traite sont clémentes, la dangerosité publique des infractions est largement sous-estimée et les sanctions ne sont pas effectives, proportionnées et dissuasives. En outre, l'on ne recourt pas assez à des sanctions financières, telles que la confiscation, ainsi que la privation de certains droits lorsque l'auteur a agi dans l'exercice de fonctions officielles. L'étude critique les pratiques consistant à punir la traite comme une infraction mineure qui compromettent l'efficacité du processus de correction¹⁰⁵.

167. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités bulgares ont indiqué que la procédure de plaider-coupable est régie de manière complète dans le Code de procédure pénale (CPP) et s'est avérée utile en tant qu'outil procédural pour régler des affaires dans un délai raisonnable. Les autorités ont indiqué que l'article 381(3) du CPP autorise un accord de plaider-coupable uniquement si les dommages matériels causés par l'infraction ont donné lieu à une indemnisation (ou à une confiscation garantissant l'indemnisation)¹⁰⁶ ; elles ont ajouté que, dans la mesure où l'infraction pénale de traite est passible d'une peine d'emprisonnement minimale (peine plancher, incompressible), en cas de règlement judiciaire, l'emprisonnement ne peut pas être remplacé par une peine de probation. Selon le point 17.1 des instructions de 2022 relatives à l'organisation du travail lors d'une procédure d'instruction préparatoire ouverte pour traite (voir paragraphe 159), lorsqu'un accord de plaider-coupable est proposé, les procureurs doivent évaluer avec soin le danger public que représentent l'acte commis et son auteur, en tenant compte des faits précis de la cause. La décision du tribunal d'approuver l'accord est signifiée à la victime ou à ses héritiers légaux, qui sont informés de leur droit de demander une indemnisation pour préjudice moral devant une juridiction civile. Le point 18 des instructions de 2022 enjoint aux procureurs, lorsque la victime est un enfant ou une personne en situation de handicap mental ou physique, d'envisager de déposer une plainte civile au nom de la victime en vertu de l'article 51 du CPP. Toutefois, le GRETA craint que la possibilité et les avantages du plaider-coupable dans des affaires moins graves (voir

¹⁰⁴ Le nombre d'accords de plaider-coupable (règlements judiciaires) dans des affaires de traite a été de 19 en 2020, de 12 en 2021, de 21 en 2022, de 18 en 2023 et de 30 en 2024.

¹⁰⁵ Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024.

¹⁰⁶ Le règlement de l'affaire au moyen d'un accord de plaider-coupable n'empêche pas la victime de se faire indemniser pour le préjudice subi. Voir paragraphe 201 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

paragraphe 166) n'incitent les magistrats à requalifier une infraction de traite en une infraction moins grave pour faciliter la procédure et parvenir plus rapidement à une issue.

168. La durée de la procédure pénale, pendant la phase d'instruction et celle du procès, ainsi que le nombre d'interrogatoires des victimes, demeurent des sujets de préoccupation. Le GRETA a été informé d'affaires de traite ayant été portées devant la Cour suprême de cassation et à partir de là, susceptibles sans conteste de durer jusqu'à 10 ans entre l'ouverture de l'enquête et la condamnation définitive.

169. Tout en saluant les efforts déployés par le parquet pour améliorer les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite et créer une unité interinstitutions spécialisée, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Les autorités devraient notamment :

- **intensifier les efforts pour engager des enquêtes et des poursuites et pour condamner les trafiquants dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail et donner des indications sur la notion de travail forcé, conformément aux indicateurs de l'OIT sur le travail forcé et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;**
- **veiller à ce que les affaires de traite fassent l'objet de poursuites pour traite (et non pas pour une infraction moins grave ou une autre infraction), chaque fois que les circonstances de l'affaire le permettent, et à ce qu'elles donnent lieu à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les personnes condamnées ;**
- **faire en sorte que la durée des procédures judiciaires dans les affaires de traite soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (relative à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme) et aux normes établies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)¹⁰⁷.**

170. En outre, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient continuer de proposer une formation spécialisée aux policiers, aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges sur la traite, les droits des victimes, l'impact du traumatisme, et l'application de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité », qui fait partie de la définition internationale de la traite.

c. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

171. Comme indiqué dans les rapports précédents du GRETA, l'utilisation des services d'une personne soumise à la traite est érigée en infraction pénale au titre de l'article 159c du Code pénal, qui se lit comme suit : « Toute personne qui tire avantage d'une autre personne soumise à la traite à des fins d'actes de débauche, de travail forcé ou de mendicité, de prélèvement d'un organe, de tissus, de cellules ou de fluides corporels ou en vue de la maintenir dans un état d'asservissement, indépendamment de son consentement, est passible d'une peine d'emprisonnement de 3 à 10 ans et d'une amende de 10 000 à 20 000 BGN ». Selon les autorités bulgares, l'auteur peut réaliser l'acte d'exploitation en personne ou créer les conditions propices à l'exploitation par d'autres personnes en connaissance de cause.

172. Le GRETA a reçu un exemple d'application de l'article 159c du CP. Dans son arrêt n° 60 du 2 mars 2023 sur l'affaire pénale n° 499/21, confirmant sa décision n° 260047 du 26 février 2021 sur l'affaire pénale n° 652/2019, le tribunal régional de Varna a jugé un homme coupable en vertu de l'article 159c du CP et l'a condamné à trois ans de prison et à une amende de 10 000 BGN (environ 5 111 euros).

¹⁰⁷ <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-fr-rapport-calvez-regis-fr-analyse-des-delaix-judiciaire/16808ffc7c>

173. **Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mener des campagnes d'information ciblées pour sensibiliser à l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite.**

IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

174. Les pays évalués par le GRETA ont fait état d'une utilisation accrue des TIC pour le recrutement et le contrôle des victimes de la traite. Aussi, en 2022, ce dernier a-t-il effectué une étude visant à évaluer la mesure dans laquelle les technologies influent sur la traite et à examiner les difficultés opérationnelles et juridiques auxquelles les États font face en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en ligne ou facilitée par les TIC¹⁰⁸. Cette étude souligne entre autres que le rôle des technologies est particulièrement important dans le recrutement et l'exploitation des victimes, notamment aux fins du contrôle de celles-ci à chacune des étapes du processus de la traite. Elle met aussi en évidence un certain nombre de difficultés qui se posent en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en raison du volume important d'activités en ligne et du volume tout aussi important de preuves numériques qui en découle, de l'utilisation de communications cryptées, de surnoms et de pseudonymes, et du long processus d'obtention de preuves auprès d'entreprises privées et/ou d'autres juridictions. Parallèlement, les acteurs de la lutte contre la traite ont recours aux innovations technologiques pour prévenir ce phénomène, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans le capital humain et dans les outils technologiques afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter efficacement contre la traite.

175. Comme indiqué au paragraphe 16, les autorités bulgares ont expliqué que les trafiquants utilisent de plus en plus les réseaux sociaux et des applications mobiles pour recruter des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, et exercer une emprise sur elles, pour proposer des services sexuels, et pour manipuler les victimes au moyen de messages personnels. En outre, les trafiquants publient de fausses offres d'emploi proposant des salaires élevés, le transport gratuit et un hébergement pour que les victimes se plient à des conditions de travail abusives. Il ressort aussi des enquêtes qu'avant d'entrer en contact avec les victimes, les trafiquants étudient leurs photos et leur milieu (familial et social) ainsi que des détails sur leurs relations et peuvent ainsi utiliser des tactiques psychologiques pour les convaincre de se soumettre à l'exploitation.

176. L'Inspection générale du travail (IGT), qui contrôle et analyse les méthodes de recrutement trompeuses et les pratiques de travail abusives, observe l'usage croissant d'internet et des médias sociaux comme principal moyen de communication entre les demandeurs d'emploi et les employeurs. Cette tendance, souvent observée dans les zones insuffisamment développées sur le plan économique, favorise l'embauche de travailleurs sans contrat valable rédigé en termes clairs, ou sans rencontrer l'employeur en personne. Les autorités bulgares indiquent que cela complique la lutte contre les pratiques d'exploitation. L'analyse assurée par l'IGT met en avant le rôle croissant des TIC pour recruter, surveiller et exploiter les travailleurs, en particulier en situation de traite. L'IGT recourt donc elle aussi aux technologies numériques pour faire connaître les risques d'exploitation, y compris en menant régulièrement des campagnes contre le travail non déclaré.

177. Selon Eurostat, en 2023, seuls 36 % des Bulgares possédaient des compétences numériques de base ou avancées, une proportion qui est largement inférieure à la moyenne européenne de 56 %. Parmi les Bulgares âgés de 16 à 24 ans, 53 % possédaient des compétences numériques de base ou avancées, pourcentage qui reste lui aussi largement inférieur à la moyenne de l'Union européenne de 70 %¹⁰⁹. Le GRETA constate qu'il est indispensable d'améliorer les compétences numériques pour combattre la traite,

¹⁰⁸ Paolo Campana, La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/la-traite-des-etres-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-technologies/1680a73e46>, publiée en avril 2022.

¹⁰⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/eq_dskl07/default/table?category=eq.eq_educ.eq_dskl

car les trafiquants exploitent souvent des plateformes en ligne pour attirer les personnes vulnérables et les manipuler. Dans ces conditions, les citoyens doivent impérativement posséder les connaissances et les outils nécessaires pour reconnaître ces menaces et les éviter.

178. La CNLT et les CLLT, en partenariat avec plusieurs organisations, mènent régulièrement des activités de renforcement des capacités, centrées sur l'utilisation sûre d'internet, pour les enseignants, les conseillers scolaires, les travailleurs sociaux et les médiateurs roms pour l'éducation. Par exemple, la CLLT de Sliven a organisé une campagne de sensibilisation à la traite et à la cybercriminalité ciblant les élèves et les parents, qui mettait en relief l'utilisation d'internet pour le recrutement, l'exploitation et le contrôle des personnes vulnérables. L'UNICEF prévoit diverses activités en 2025-2026 sur la sécurité des enfants en ligne, visant à toucher 10 000 élèves, 2 000 professionnels et 5 000 parents. Ces activités consisteront à former 2 000 enfants sur la sécurité en ligne et des compétences numériques, à améliorer la réponse de 100 écoles au harcèlement en ligne, et à conférer à 40 mentors les compétences requises pour accompagner les victimes de cyberharcèlement. Des ressources spéciales sur la sécurité en ligne et le cyberharcèlement seront également élaborées¹¹⁰.

179. En outre, dans ses activités de prévention et de sensibilisation, A21 Bulgarie propose des mesures pratiques pour réduire les risques associés aux technologies et fournit des guides adaptés aux enseignants, aux parents et aux élèves pour naviguer dans l'espace numérique en toute sécurité. Le Centre bulgare pour un internet plus sûr apprend aux enfants, aux parents et aux enseignants à exploiter les outils numériques en toute sécurité à des fins d'apprentissage, de communication et de divertissement. Il assure une permanence téléphonique pour les signalements de cas d'exploitation sexuelle des enfants et des services d'assistance (124 123) pour les problèmes en ligne, tout en fournissant des programmes et des ressources pédagogiques destinés à faire connaître les risques en ligne et les stratégies de prévention. Depuis 2023, il est géré par l'Association des parents, dans le cadre d'un accord de consortium avec l'Association bulgare de planification familiale et le National Network for Children.

180. La Bulgarie, avec Malte, l'Italie, l'Autriche et la Belgique, participe au projet [DISRUPT](#) (2023-2025) financé par l'Union européenne, qui vise à lutter contre la traite des enfants facilitée par les technologies¹¹¹. Ce projet a pour objectif de renforcer les capacités numériques des services répressifs, d'améliorer la coordination et d'encourager les partenariats public-privé. L'ONG et centre de recherche Law and Internet Foundation est le partenaire du projet en Bulgarie. Le projet DISRUPT a pour vocation de sensibiliser, de partager les bonnes pratiques et de veiller à l'utilisation efficace de preuves numériques dans les enquêtes et les poursuites. Il étudiera aussi comment les preuves numériques peuvent contribuer à détecter les vulnérabilités à la traite et prévenir les préjudices, y compris en identifiant des victimes potentielles en ligne avant qu'elles ne soient soumises à la traite, tout en réduisant les risques de victimisation secondaire.

181. Le Conseil des médias électroniques supervise les prestataires de services médiatiques pour faire en sorte qu'ils respectent la loi sur la radiodiffusion¹¹². Il est habilité à sanctionner les prestataires, à signaler les violations aux autorités compétentes, et à contrôler le respect de la loi. Le GRETA a été informé qu'en 2022, le secrétariat de la CNLT a reçu un signalement relatif à un clip vidéo sur YouTube qui faisait la promotion de la traite. Le secrétariat de la CNLT a alerté le Conseil des médias électroniques, avec l'appui du Groupe de travail permanent. En conséquence, le contenu a été retiré de la plateforme.

182. Les autorités bulgares ont indiqué que l'Unité anti-traite de la police nationale et la Direction de la lutte contre la cybercriminalité¹¹³ (créée en mars 2023), qui font toutes deux partie de la Direction générale

¹¹⁰ <https://www.unicef.org/bulgaria/en/press-releases/fantastico-and-unicef-join-forces-again-violence-free-school-and-safe-online>

¹¹¹ [Enhance Digital led InvestigationS, proSecutions and jUdicial resPonses for dismantling Trafficking chains of children \(DISRUPT\)](#)

¹¹² Disponible en bulgare à l'adresse suivante : <https://lex.bg/laws/ldoc/2134447616>

¹¹³ Cette direction est chargée de lutter contre les groupes criminels organisés et contre les individus impliqués dans l'accès non autorisé à des systèmes informatiques, dans la destruction ou la modification de données informatiques, dans la diffusion de mots de passe ou dans l'infection par des virus informatiques ; dans des infractions liées aux cryptomonnaies ; dans la fraude financière en ligne ; dans des violations du droit d'auteur et des droits voisins ; dans la production, la possession et la distribution de matériel

de la lutte contre la criminalité organisée, collaborent étroitement pour recueillir les preuves numériques nécessaires dans les affaires de traite où internet et les médias sociaux sont impliqués. De nombreux outils permettent de rechercher les sites web contenant des matériels d'abus sexuels sur des enfants, mais les moyens font défaut pour dépister à titre préventif les sites web comportant des publicités à caractère sexuel et des offres d'emploi suspectes au regard des indicateurs de la traite, et les unités spécialisées dans la lutte contre la traite et la cybercriminalité ne collaborent pas suffisamment. Le GRETA a été informé que, lorsqu'ils mènent des enquêtes sur des affaires de traite impliquant l'utilisation des TIC, les policiers de l'unité anti-traite coopèrent activement avec la Direction de la lutte contre la cybercriminalité.

183. Le GRETA a été informé que le personnel de la Direction de la lutte contre la cybercriminalité coopère avec les organismes gouvernementaux, les entreprises privées, les sociétés technologiques, les institutions financières, les fondations et les citoyens afin de garantir une riposte rapide aux infractions commises à l'aide de moyens et de méthodes de haute technologie.

184. Dans leur réponse au questionnaire du GRETA pour le quatrième cycle d'évaluation, les autorités ont indiqué que le cadre juridique bulgare ne comporte pas de réglementation permettant de détecter ou de retirer les contenus en ligne relatifs à la traite potentielle ou effective. Cette absence de réglementation s'applique également aux règles de conduite exigées des prestataires de services internet et de services électroniques. Au cours de la visite, le GRETA a appris qu'à ce jour, les services répressifs n'ont procédé à aucune fermeture de site web ni aucun retrait de contenu.

185. Comme mentionné dans l'étude du GRETA sur la traite en ligne et facilitée par les technologies, la Bulgarie est parmi les pays qui se sont déclarés préoccupés par des obligations inadéquates de conservation des données imposées aux fournisseurs de services internet (FSI) : seulement six mois, une durée considérée comme insuffisante pour mener des enquêtes approfondies et efficaces¹¹⁴.

186. Dans son rapport du troisième cycle d'évaluation sur la Bulgarie, le GRETA relevait que le témoignage de la victime joue un rôle trop important dans les enquêtes pénales¹¹⁵. Les TIC contribuent aussi énormément à protéger les témoins d'éventuels préjudices ou à éviter qu'ils ne subissent un nouveau traumatisme souvent associé à toute comparution physique en salle d'audience. La législation nationale autorise le recours à des témoignages vidéo (article 139, paragraphes 7 et 8, du Code de procédure pénale), mais lors de sa quatrième visite d'évaluation en Bulgarie, le GRETA a appris que cette option reste sous-utilisée, malgré sa capacité avérée à soulager la détresse affective des victimes et des témoins vulnérables et à leur offrir un environnement plus sûr. Il convient donc de développer cette pratique pour mieux protéger les victimes et garantir une procédure judiciaire plus efficace et plus humaine.

187. La Bulgarie est partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest) depuis 2005 et a signé, mais pas encore ratifié, son Deuxième Protocole additionnel relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

pornographique mettant en scène des enfants ; ou dans l'incitation ou l'instigation à la discrimination, à la violence ou à la haine fondées, entre autres, sur la race, la nationalité ou l'origine ethnique.

¹¹⁴ <https://rm.coe.int/online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings-full-rep/1680a73e49>

¹¹⁵ Voir paragraphe 134 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

188. **Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient :**

- **renforcer la capacité à détecter les infractions de cybercriminalité et à enquêter sur celles-ci, et élaborer de nouvelles mesures visant spécifiquement à prévenir la traite facilitée par les TIC en investissant dans le renforcement des capacités et les outils numériques pour mener des enquêtes proactives. Ces mesures devraient notamment consister à dispenser aux agents des services répressifs, aux inspecteurs du travail et aux agents de la police financière des formations dans les domaines de la surveillance d'internet et des enquêtes en ligne, axées sur les « cyberpatrouilles », les infiltrations en ligne ou l'analyse des réseaux sociaux, par exemple, afin de leur permettre de repérer les victimes de la traite recrutées et/ou exploitées en ligne ;**
- **tirer parti des technologies pour protéger les victimes et les témoins vulnérables en utilisant des témoignages vidéo et élaborer des procédures adaptées aux enfants ;**
- **établir des procédures de partage des données avec les entreprises détentrices de données pertinentes et envisager d'élaborer des protocoles de coopération avec des entreprises privées, y compris celles qui sont actives dans les secteurs des réseaux sociaux et de l'économie à la tâche ainsi que les plateformes de location, afin d'encourager la communication d'informations en temps utile. Ces protocoles/procédures devraient préciser les obligations juridiques auxquelles sont soumis les entreprises du secteur des TIC, les FSI et les hébergeurs de contenus ; désigner un point de contact au sein des entreprises ; et faire connaître les organismes nationaux chargés d'accomplir des actions spécifiques, comme demander des preuves ou retirer les contenus liés à la traite ;**
- **élaborer des procédures communes pour échanger rapidement des preuves numériques avec les FSI et réévaluer la durée de conservation des données imposée aux FSI afin de mener des enquêtes de police.**

189. **En outre, le GRETA invite les autorités bulgares à ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.**

V. Thèmes du suivi propres à la Bulgarie

1. Collecte de données

190. Au cours des cycles d'évaluation précédents, le GRETA a fait part de ses préoccupations quant à l'absence de système statistique complet et cohérent sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les jugements relatifs aux affaires de traite.

191. À la suite de la troisième évaluation par le GRETA, en 2022, l'Institut national des statistiques s'est joint au groupe d'experts permanent mis en place sous l'égide de la CNLT pour contribuer à améliorer la collecte, l'analyse et la communication des données.

192. Le GRETA salue l'introduction en janvier 2022, par l'ordonnance RD-02-03/1.04.2022 du procureur général, d'une méthodologie modifiée pour le signalement des victimes par le parquet, qui permet à présent de recenser le nombre de victimes identifiées lors de l'instruction préparatoire au cours de chaque année civile (voir paragraphe 14).

193. Malgré tous ces efforts, la collecte de données sur la traite reste un problème de taille pour les autorités nationales, notamment pour ce qui est d'établir une méthodologie unifiée avec des indicateurs comparables et d'éviter le double comptage. La question a été débattue lors d'un forum organisé par la CNLT en octobre 2022 ; il est ressorti de ce débat que la création d'un système de collecte de données sur la traite à la fois complet et fonctionnel nécessiterait d'analyser les modèles existants et les changements juridiques requis, et d'évaluer les besoins d'un futur système de collecte de données en matière d'assistance et de maintenance techniques. La CNLT a proposé que la prochaine phase du programme de coopération helvético-bulgare prévoie une analyse sur la façon de mettre au point un système global de collecte et d'analyse de données sur la traite en Bulgarie (voir paragraphe 127).

194. **Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mettre au point sans délai un système global de collecte et d'analyse de données sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes de la traite, qui garantisse la participation de tous les acteurs concernés pouvant communiquer des données (y compris les ONG) et contribuer aux enquêtes et aux poursuites pour des infractions de traite ou des infractions liées à la traite.**

2. Délai de rétablissement et de réflexion

195. Dans ses deuxième et troisième rapports, le GRETA exhortait les autorités bulgares à inscrire le délai de rétablissement et de réflexion dans la loi et à veiller à ce que ce délai soit systématiquement proposé aux victimes présumées de la traite de nationalité étrangère, y compris aux ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, avec toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période.

196. La législation afférente au délai de rétablissement et de réflexion n'a pas été modifiée, de sorte que celui-ci n'est toujours pas explicitement défini dans le droit interne comme le prévoit pourtant l'article 13 de la Convention. Comme décrit dans les rapports précédents du GRETA, l'article 26 de la loi sur la lutte contre la traite des êtres humains dispose que lorsque des personnes sont identifiées comme victimes de la traite, les autorités chargées de l'instruction préparatoire doivent immédiatement leur faire savoir qu'elles peuvent bénéficier d'une protection spéciale si elles acceptent de coopérer à l'enquête pendant une période d'un mois. Si la victime est un enfant, cette période peut être étendue à deux mois sur recommandation de l'Agence nationale de protection de l'enfance.

197. D'après les autorités, l'article 26 devrait être examiné en combinaison avec le Règlement sur les foyers pour les victimes de la traite, adopté en application de l'article 12(1) de la loi anti-traite, qui porte sur l'ensemble des services d'assistance auxquels les victimes de la traite ont droit. En outre, les autorités ont indiqué que tous les adultes victimes de la traite orientés vers des services spécialisés d'hébergement et de conseil bénéficiaient d'un délai de rétablissement et de réflexion.

198. Le GRETA constate que ni l'article 26 de la loi anti-traite ni le Règlement sur les foyers n'évoquent la notion de « délai de rétablissement et de réflexion », ses objectifs (permettre à la victime présumée de se rétablir et d'échapper à l'influence des trafiquants et/ou de prendre une décision éclairée sur sa coopération avec les autorités compétentes), et le fait que les victimes présumées de la traite (de nationalité étrangère) ne doivent pas être expulsées du pays pendant la période de rétablissement et de réflexion. Le terme de « protection spéciale » employé dans l'article 26 de la loi anti-traite manque de clarté et ne peut pas être considéré comme équivalent au « délai de rétablissement et de réflexion », tel que défini dans la Convention. En outre, à la différence de la Convention, la législation bulgare n'exige pas qu'un délai de rétablissement et de réflexion soit accordé dès qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Compte tenu du nombre croissant de victimes de la traite de nationalité étrangère recensées en Bulgarie, l'adoption d'une disposition juridique claire accordant le délai de rétablissement et de réflexion permettrait de veiller à ce qu'une personne concernée ne soit pas expulsée du territoire du pays pendant la période d'identification.

199. L'étude de criminologie sur la traite réalisée en 2024 et précédemment mentionnée a également relevé que l'article 26 de la loi anti-traite ne prévoit pas de délai de rétablissement et de réflexion au sens de l'article 13 de la Convention et de l'article 6 de la directive 2004/81/CE du Conseil. Il ressort aussi de l'étude que la loi ne contient aucune précision sur l'instance qui pourrait se charger d'accorder le délai, la procédure d'octroi du délai, le moment à partir duquel le délai commencerait à courir, les motifs justifiant d'y mettre fin de manière anticipée, la possibilité de contester la décision, et le fait qu'aucun arrêté d'expulsion ne peut être exécuté contre des victimes. Des indications manquent aussi concernant les types d'assistance qui sont subordonnés à l'accord de la victime de coopérer¹¹⁶.

200. De plus, le rapport réalisé en 2022 par l'ONG SOS-Families at Risk (voir paragraphe 32) a permis de constater que le droit à un délai de rétablissement et de réflexion n'était pas appliqué dans la pratique. À la suite d'entretiens menés auprès de victimes nouvellement arrivées en foyer, il est apparu clairement que ces personnes n'avaient pas été informées de ce droit par les autorités chargées d'enquêter et qu'elles avaient fourni des renseignements sans disposer d'aucune explication sur la procédure et sur leurs droits¹¹⁷.

201. Le GRETA reste préoccupé par le fait que la législation bulgare ne garantit pas le respect du droit à un délai de rétablissement et de réflexion, quelle que soit la volonté de la victime en matière de coopération avec les autorités. Dans ce contexte, il rappelle sa Note d'orientation sur la période de rétablissement et de réflexion de 2024, qui énonce que si l'octroi du délai de rétablissement et de réflexion repose sur un fondement juridique clair, cela assure la sécurité juridique et favorise une application cohérente¹¹⁸.

202. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à mettre en œuvre sans plus tarder la recommandation qu'il formule depuis longtemps, en inscrivant dans la loi le droit au délai de rétablissement et de réflexion tel que prévu à l'article 13 de la Convention. Les agents chargés de l'identification devraient recevoir des instructions claires précisant l'obligation de proposer systématiquement ce délai aux victimes présumées de la traite qui sont de nationalité étrangère, y compris aux ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace

¹¹⁶ Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024, pp. xxvii-xxviii.

¹¹⁷ https://antitrafic.government.bg/uploads/Report_THB_2017_2022_Ani_Nikolova.pdf

¹¹⁸ https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-periode-de-retablissement-et-de-reflexion-gr/1680b1a3cb&ved=2ahUKEwjM9p_fzd-MAxUxRKQEHdLdHskQFnoECB8QAQ&usq=AOvVaw34mIHRonYsVurTPWP4k9fu

économique européen, avec toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période.

3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

203. Dans son troisième rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités bulgares à prendre des dispositions supplémentaires pour faciliter et garantir l'accès des victimes de la traite à la justice, en veillant notamment à ce qu'un avocat soit désigné dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne est victime de la traite, avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou faire une déposition.

204. Lors de sa visite d'évaluation, le GRETA a demandé aux autorités nationales s'il était envisagé d'apporter une assistance juridique gratuite et sans conditions aux victimes de la traite, sans que celles-ci aient à prouver qu'elles n'avaient pas les moyens de rémunérer un avocat¹¹⁹. Les autorités bulgares ont expliqué que des discussions informelles avaient eu lieu mais qu'il n'était pas prévu de modifier la loi sur l'assistance juridique. Toutefois, dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que des projets de modification de la loi sur l'assistance juridique étaient en cours d'élaboration ; par exemple, une disposition devait préciser que les victimes de la traite ou d'autres formes de violence reçoivent une assistance juridique, spécialisée et gratuite, quelles que soient leurs ressources financières, dès le début de la procédure pénale ou civile et jusqu'à son terme.

205. D'après des ONG et des avocats rencontrés par le GRETA, il est difficile d'obtenir une assistance juridique lorsqu'elle s'assortit de nombreuses conditions. Les avocats spécialisés dans la représentation juridique des victimes de la traite restant très peu nombreux, la représentation juridique de ces victimes demeure restreinte.

206. S'agissant de mettre à disposition des fonds suffisants pour offrir aux victimes l'assistance d'un défenseur et une représentation en justice, le ministère de la Justice a créé un groupe de travail chargé de rédiger des modifications de l'ordonnance sur le paiement de l'assistance juridique, afin d'augmenter le montant des honoraires d'avocat en tenant compte de l'inflation et de l'évolution du salaire minimal. Le travail préparatoire pour la modification des rémunérations liées à l'assistance juridique est achevé et le ministère des Finances doit ajuster l'enveloppe budgétaire afin de couvrir l'augmentation des frais. Les projets de modification de l'ordonnance sur le paiement de l'assistance juridique ont été soumis au débat public en octobre 2024. Le 29 mai 2025, les projets, accompagnés d'une justification financière actualisée, ont été soumis à une procédure de coordination interministérielle.

207. Compte tenu de la popularité croissante du numéro de téléphone national destiné à l'assistance juridique gratuite, il est prévu de lancer deux lignes téléphoniques supplémentaires pour les consultations, ce qui implique de doubler le nombre d'avocats qui y participent.

208. Les avocats inscrits au Registre national d'aide juridique doivent suivre 20 heures de formation juridique par an. En 2022, le Bureau national d'aide juridique (BNAJ) a organisé cinq séances de formation relatives à la traite dans le cadre de la réponse à l'arrivée des réfugiés ukrainiens. Au titre de la loi sur l'asile et les réfugiés, des formations thématiques sont dispensées chaque année, en collaboration avec les barreaux de toute la Bulgarie, le Centre de formation des avocats Krastyu Tsochev, l'Agence nationale pour les réfugiés, le Comité Helsinki bulgare et le HCR. Elles sont destinées aux avocats inscrits au Registre national d'aide juridique et mettent l'accent sur la protection des droits des victimes de la criminalité et de la traite.

¹¹⁹ Voir paragraphe 68 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

209. En 2023, le secrétariat de la CNLT, le BNAJ et le Conseil national pour l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité ont mis au point un programme de formation. Ces organismes prévoyaient d'organiser des activités destinées à renforcer les capacités des avocats, des travailleurs sociaux, des aidants professionnels et des psychologues pour améliorer leur compréhension des procédures et aider les victimes de la traite à accéder à leurs droits, mais ces plans n'ont pas été mis en œuvre en raison du manque d'appui financier. En mai 2025, le secrétariat du Conseil national pour l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité, l'ONG Animus Association et le BNAJ ont organisé le premier séminaire de formation pour 54 avocats et travailleurs sociaux de Sofia, Pernik, Kyoustendil, Blagoevgrad et Pazardjik. Un séminaire analogue ciblant d'autres régions est prévu pour l'automne, en coopération avec l'ONG Dignita Foundation.

210. De plus, dans le cadre du projet intitulé « Améliorer l'accès à la justice pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, notamment pour les femmes, les enfants et la communauté rom », financé par le mécanisme financier norvégien et mis en œuvre par le BNAJ en 2021-2023, 350 avocats ont été formés, 8 545 consultations ont été données à des membres de la communauté rom, des équipes mobiles d'avocats ont été chargées de donner des consultations à des personnes vivant dans des zones reculées, un mécanisme de coordination a été établi pour venir en aide aux victimes et une application mobile a été conçue.

211. Tout en saluant les projets de modification de la loi sur l'assistance juridique, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à veiller à ce que les victimes de la traite, quels que soient leurs moyens financiers, reçoivent l'assistance d'un défenseur spécialisé et une assistance juridique gratuite dès les premiers stades de la procédure pénale, et jusqu'à son achèvement. À cette fin, les autorités devraient notamment veiller :

- **à ce que les victimes de la traite aient accès à l'assistance juridique gratuite de manière inconditionnelle et sans avoir à prouver qu'elles n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat ;**
- **à ce que des fonds suffisants soient mis à disposition pour garantir l'assistance d'un défenseur et une représentation en justice.**

4. Indemnisation

212. Dans son troisième rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités bulgares à faire des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation¹²⁰. La législation afférente à l'indemnisation des victimes n'a fait l'objet d'aucune modification, mais l'instruction émise en 2022 par le procureur général (voir paragraphe 25) prévoit de donner la priorité à la collecte de preuves, y compris des preuves financières, et porte une attention particulière à la confiscation des biens d'origine criminelle et à l'indemnisation des victimes¹²¹.

213. Dans son troisième rapport, le GRETA exhortait également les autorités bulgares à veiller à ce que le parquet applique en pratique l'article 51 du Code de procédure pénale, en demandant une indemnisation au nom des enfants victimes au cours du procès pénal. L'instruction émise en 2022 par le procureur général instaure la possibilité d'appliquer l'article 51 en engageant une action civile au nom d'un enfant victime lors du dépôt de l'acte d'accusation, dans les cas où l'enfant victime n'est pas en mesure de défendre ses droits et ses intérêts légitimes (c'est-à-dire que l'enfant n'a pas de représentant légal).

214. Les autorités bulgares ont souligné que le Code de procédure pénale a des dispositions juridiques efficaces pour que les victimes d'infractions pénales, y compris la traite, puissent demander à être indemnisées par l'auteur de l'infraction dans le cadre du procès pénal. Les juridictions sont tenues

¹²⁰ Voir paragraphe 111 du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie.

¹²¹ Ordonnance RD-02-03/1.04.2022 du procureur général.

d'examiner toute demande d'indemnisation déposée par les victimes (articles 301 et 307 du Code de procédure pénale).

215. Le GRETA renvoie à l'affaire *Krachunova c. Bulgarie* (requête n° 18269/18), dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt le 28 novembre 2023¹²². Dans cette affaire, la requérante demandait une indemnisation pour les revenus issus de son travail sexuel qui lui avaient été soustraits par son proxénète. Les juridictions bulgares ont refusé l'octroi de l'indemnisation, arguant que le fait de restituer les revenus serait contraire aux « bonnes mœurs », car il s'agirait de « revenus immoraux » tirés de la prostitution, activité à l'époque érigée en infraction pénale en vertu de l'article 329, paragraphe 1, du Code pénal¹²³. La requérante a souligné l'absence de voie de droit lui permettant d'obtenir une indemnisation pour les revenus perdus. La Cour a conclu à une violation de l'article 4 de la CEDH, jugeant que la Bulgarie avait méconnu son obligation d'établir un juste équilibre entre les droits de la requérante et l'intérêt général. La Cour a souligné que les États avaient l'obligation positive de permettre aux victimes de la traite de réclamer aux trafiquants une indemnisation pour le manque à gagner. La décision de la Cour faisait référence à la tierce intervention du GRETA dans cette affaire, selon laquelle le fait de refuser aux victimes d'exploitation sexuelle l'indemnisation par leurs trafiquants pour leur manque à gagner - parce que la prostitution est considérée comme illégale, immorale ou indésirable - serait contraire à l'objet et au but des instruments internationaux créés pour fournir une protection efficace aux victimes de toutes les formes de traite, en particulier l'article 15 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. À la suite de cet arrêt, le procureur général a introduit une demande de réouverture de la procédure devant la Cour suprême de cassation. Par l'arrêt n° 100 du 27 février 2025, la Cour suprême a annulé la décision du tribunal municipal de Sofia, qui avait confirmé le jugement de première instance rejetant la demande civile en dommages-intérêts de la requérante, et a renvoyé l'affaire pour réexamen.

216. Les autorités bulgares n'ont pas donné d'informations au GRETA sur le nombre de victimes de la traite qui avaient demandé et obtenu une indemnisation dans le cadre d'une procédure pénale, mais selon des ONG et des avocats rencontrés par le GRETA, les difficultés relevées dans le troisième rapport persistaient.

217. À titre d'illustration, en 2022, une affaire concernant une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été portée devant le tribunal de district de Sofia¹²⁴. Selon la conclusion du juge, les aveux faits par le trafiquant au cours de l'enquête n'ont pas permis d'établir le préjudice subi par la victime ni de prouver un lien de causalité entre l'infraction commise et le préjudice moral pouvant donner droit à réparation. La demande d'indemnisation pour dommage matériel a aussi été rejetée, le juge arguant que les services sexuels rémunérés contrevenaient aux « bonnes mœurs ». En 2023, le tribunal municipal de Sofia a confirmé cette décision en appel. En 2024, la Cour suprême de cassation a déclaré le recours irrecevable, notant que le tribunal civil n'était pas lié par les détails de la décision pénale, et qu'il incombait à la partie demanderesse de prouver que la personne mise en cause était responsable de la traite de la partie demanderesse. Il convient néanmoins de relever que la Cour suprême a confirmé qu'« une personne qui est exploitée à des fins de prostitution dispose du droit, protégé par la loi, de recevoir une indemnisation de la part de la personne qui l'a soumise à la traite », conformément à l'arrêt rendu dans l'affaire *Krachunova c. Bulgarie*. Dans le même temps, la Commission de confiscation des biens acquis illégalement n'a pas observé d'anomalie importante dans les avoirs de la personne mise en cause et n'a pas émis de demande de confiscation.

218. En outre, le GRETA a pris connaissance de difficultés à faire appliquer les ordonnances d'indemnisation. À titre d'illustration, dans l'affaire pénale n° 652/2019, le tribunal de district de Varna avait condamné l'auteur de l'infraction à verser à une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle

¹²² <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press?i=003-7811897-10838079>

¹²³ Dans un arrêt rendu le 27 septembre 2022, la Cour constitutionnelle de Bulgarie a déclaré que l'article 329, paragraphe 1, du Code pénal est inconstitutionnel.

¹²⁴ Procédure civile 5690/2022, composition du tribunal IV-C.

5 000 BGN (environ 2 555 euros) avec intérêts, au titre d'une indemnisation pour préjudice moral, car en 2018, il l'avait recrutée et transportée de Sofia à Varna à des fins d'exploitation sexuelle (infraction pénale visée par l'article 159a du Code pénal) ; 5 000 BGN avec intérêts, au titre d'une indemnisation pour préjudice moral, car il avait utilisé les services de la victime (article 159c) ; et 10 000 BGN (environ 5 111 euros), avec intérêts, au titre d'une indemnisation pour préjudice moral, car il l'avait violée à trois reprises. Le verdict a été rendu le 26 février 2021 par le tribunal de district de Varna et confirmé par le tribunal régional de Varna avec la décision n° 60 datée du 2 mars 2023. La procédure d'exécution a été ouverte le 16 juillet 2024. L'huissier de justice a sommé le trafiquant, qui purge actuellement sa peine à la prison de Varna, de s'acquitter de ces amendes, ce que celui-ci n'a pas fait, car il est au chômage et que l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de lui fournir une activité professionnelle rémunérée. De plus, il est condamné à payer une amende de 30 000 BGN (l'équivalent d'environ 15 333 euros), une sanction qui s'ajoute à sa période de détention, et 3 900 BGN (l'équivalent d'environ 1 993 euros) pour régler les frais de justice. Les créanciers de ces sommes sont des institutions gouvernementales qui ont la priorité sur la victime. Le GRETA note que le fait que les trafiquants restent sans emploi pendant de longues périodes lorsqu'ils sont incarcérés entrave la collecte des indemnisations accordées aux victimes et compromet le recouvrement des amendes dues à l'État.

219. Le GRETA n'a pas reçu d'informations indiquant que de nouvelles mesures ont été prises pour intégrer la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux avocats, aux procureurs et aux juges. L'ONG Animus Association a élaboré une brochure visant à informer les avocats et d'autres professionnels des modalités d'accès à l'indemnisation pour les victimes de la traite.

220. S'agissant de l'indemnisation par l'État, pour donner effet à l'article 37 des dispositions transitoires et finales de la loi portant modification et complément au Code de procédure pénale, lors d'une réunion du Conseil national pour l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité, qui s'est tenue le 30 mai 2024, le ministère de la Justice a approuvé un formulaire d'évaluation personnalisée des victimes de la criminalité au titre de l'article 7b, paragraphe 6, de la loi sur l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité. Le formulaire a été envoyé au parquet et au ministère de l'Intérieur. L'évaluation vise à connaître l'état physique et psychique de la victime à la suite de l'infraction et à établir l'existence de besoins de protection spécifiques. Il est obligatoire d'admettre qu'il existe des besoins de protection spécifiques lorsque la victime est un enfant, une personne en situation de handicap, ou une victime de la traite. Dans ces cas de figure, et lorsque la victime semble avoir subi de lourdes conséquences préjudiciables, une évaluation individuelle approfondie est réalisée, avec l'aide éventuelle d'un psychologue, d'un médecin ou de tout autre spécialiste approprié.

221. Le GRETA a appris que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité, en 2007, un total de 11 victimes de la traite ont fait une demande d'indemnisation par l'État. Comme déjà indiqué dans le troisième rapport du GRETA, seule une victime de la traite a reçu une indemnisation par l'État : en 2018, une victime de la traite a obtenu une indemnisation d'un montant de 7 400 BGN (environ 3 782 euros) pour les frais et les dépens. Le Conseil national pour l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité a rejeté quatre demandes : trois au motif qu'il s'agissait d'accords de plaider-coupable (ce qui laisse supposer que les préjudices matériels subis par les victimes avaient donné lieu à une indemnisation) et une en raison de l'absence d'acte exécutoire d'une autorité judiciaire. Six demandes ont été transmises aux autorités responsables de la détermination d'autres États membres de l'Union européenne sur le territoire desquels l'infraction a été commise.

222. La Commission de confiscation des biens acquis illégalement n'a aucun pouvoir concernant la vente des biens confisqués ou leur utilisation ultérieure, y compris en termes d'indemnisation des victimes de la criminalité. Le GRETA a été informé que la Commission examine plusieurs affaires de confiscation contre des personnes accusées de traite. Les autorités ont présenté deux exemples (postérieurs à 2021) de saisie ou de confiscation de biens de trafiquants qui avaient été condamnés pour traite par des tribunaux de Belgique et des Pays-Bas, mais dont les condamnations avaient été prononcées de nombreuses années auparavant.

223. La recommandation de créer un fonds d'indemnisation pour les victimes en utilisant les biens confisqués aux auteurs d'infractions de traite a posé d'immenses problèmes. Malgré des discussions sur les mesures envisageables lors d'un forum tenu en octobre 2022, suivies de consultations avec des parties prenantes clés, telles que le ministère des Finances et l'administration fiscale, les modifications à apporter au cadre juridique se sont avérées difficiles à mettre en œuvre. En conséquence, les autorités ont proposé une solution englobant les dons en nature de biens confisqués qui doivent être transmis au secrétariat de la CNLT et distribués aux prestataires spécialisés et aux services de crise¹²⁵. Des produits de première nécessité, tels que des vêtements, des chaussures et des produits d'hygiène, d'une valeur de 119 718 BGN (environ 61 200 euros), ont été donnés par le service des douanes aux centres d'aide d'urgence et aux services spécialisés pour les victimes de la traite. Cette approche contribue à améliorer les conditions de vie des victimes, mais le GRETA constate avec préoccupation qu'elle ne répond pas pleinement à la nécessité d'établir un mécanisme d'indemnisation directe.

224. L'étude de criminologie sur la traite effectuée en 2024 précédemment mentionnée (voir paragraphe 18) présente plusieurs recommandations visant à améliorer l'accès des victimes à l'indemnisation, et notamment élargir le champ d'application de l'article 51 du Code de procédure pénale et étendre le droit des procureurs de demander une indemnisation au nom des victimes dans le cadre d'une procédure pénale, définir les conditions d'utilisation des biens confisqués par l'État pour un fonds d'indemnisation des victimes, élargir le champ d'application de l'indemnisation par l'État pour couvrir les préjudices moraux, et augmenter le montant maximal accordé par l'État à titre d'indemnisation¹²⁶.

225. Le GRETA salue l'adoption, en 2022, de l'instruction du procureur général sur les instructions préparatoires pour traite, qui vise, entre autres, à améliorer l'accès des victimes à l'indemnisation. Toutefois, l'absence d'indemnisation effective par l'auteur de l'infraction ou l'État reste un sujet de préoccupation pour le GRETA. Bien que des avoirs d'origine criminelle considérables aient apparemment été recensés et saisis dans des affaires de traite, ils ne sont pas utilisés pour indemniser les victimes de la traite ou leur venir en aide. En outre, les conditions à remplir pour qu'une victime de la traite puisse prétendre à une indemnisation par l'État sont excessivement contraignantes et il ne peut y avoir d'indemnisation pour le préjudice moral.

226. Le GRETA note que l'approche de la lutte contre la traite des êtres humains fondée sur les droits humains implique une indemnisation juste et appropriée pour le préjudice matériel et moral subi. La rétention des salaires est une caractéristique commune de la traite qui, avec d'autres facteurs, rend les victimes complètement dépendantes de leurs trafiquants et ne leur laisse pas d'autre choix que d'être exploitées. Les salaires impayés constituent un préjudice subi par les victimes résultant directement de la traite, pour lequel elles devraient être en mesure de se faire indemniser. Si une indemnisation pour salaires impayés doit normalement être versée par les trafiquants, le GRETA note toutefois que cette option peut ne pas être disponible dans la pratique pour les victimes de la traite, en raison de l'interprétation restrictive des tribunaux ou parce que les trafiquants ne disposent pas toujours d'avoirs pouvant être confisqués. Dans ce contexte, l'article 15, paragraphe 4, de la Convention exige des États parties qu'ils prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'indemnisation par l'État soit garantie pour les victimes qui ne sont pas en mesure de demander une indemnisation aux auteurs. Si la Convention laisse aux États parties le soin de déterminer les conditions d'indemnisation prévues par l'État, le GRETA est cependant d'avis qu'une telle indemnisation devrait inclure à la fois le préjudice matériel, tel que les salaires impayés, et le préjudice moral.

¹²⁵ Voir la réponse du Gouvernement bulgare à la recommandation du Comité des Parties, p. 5 : <https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-authorities-of-bulgaria-on-measures-taken-to-c/1680aba901>

¹²⁶ Iva Pushkarova *et al.*, *Trafficking in Human Beings: Trends and Prevention*, Sofia, 2024.

227. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à déployer des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès à l'indemnisation, et en particulier :

- **permettre à toutes les victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation, principalement dans le cadre de la procédure pénale ;**
- **veiller à ce que le parquet applique en pratique l'article 51 du Code de procédure pénale et étendre le champ d'application de cette disposition aux victimes vulnérables ;**
- **réexaminer la procédure et les critères d'éligibilité à l'indemnisation par l'État et modifier les dispositions y afférentes de sorte que l'indemnisation par l'État couvre le préjudice moral et les salaires impayés ;**
- **créer un fonds d'indemnisation des victimes alimenté par les avoirs confisqués aux auteurs d'infractions de traite ;**
- **intégrer la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux avocats, aux procureurs et aux juges.**

228. En outre, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient prendre des mesures supplémentaires pour permettre aux victimes de la traite d'être indemnisées, en faisant en sorte que les dommages-intérêts accordés dans une procédure pénale soient payables à l'avance par l'État, qui se chargera ensuite de recouvrer le montant correspondant auprès de l'auteur de l'infraction.

VI. Conclusions

228. Depuis la publication du troisième rapport du GRETA sur la Bulgarie, le 29 avril 2021, des progrès ont été accomplis dans certains domaines couverts par ce rapport.

229. Le budget de la Commission nationale de lutte contre la traite (CNLT) a été augmenté et les effectifs de son secrétariat ont été stabilisés. En octobre 2022, le procureur général a publié des instructions sur l'organisation du travail des membres du parquet relatives aux procédures visant à mettre les affaires de traite en état d'être jugées. Également en octobre 2022, la stratégie nationale de lutte contre la traite (2017-2021) a fait l'objet d'une évaluation indépendante, qui a mis en évidence des aspects positifs : la participation accrue de la société civile à la lutte contre la traite, la formation dispensée aux praticiens de première ligne et la mise en œuvre du mécanisme national d'orientation. Depuis 2023, les programmes nationaux annuels de lutte contre la traite et de protection des victimes sont présentés sous une autre forme, destinée à rendre la planification plus claire et plus complète. Les autorités ont aussi adopté un programme national pour la prévention de la violence et de la maltraitance envers les enfants (2023-2026), qui comporte des mesures de lutte contre la traite.

230. Le GRETA se réjouit de ces évolutions positives intervenues en Bulgarie. Toutefois, malgré les progrès réalisés, plusieurs aspects restent préoccupants. Un certain nombre de recommandations formulées à plusieurs reprises par le GRETA dans ses précédents rapports n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Dans le présent rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à prendre des mesures dans les domaines suivants :

- **Assistance aux victimes** (article 12 de la Convention). Les autorités bulgares devraient faire en sorte que les mesures d'assistance soient effectivement appliquées, en prévoyant des fonds suffisants pour les services spécialisés destinés aux victimes, en veillant à ce que les enfants victimes de la traite bénéficient d'un hébergement et de services de soutien spécialisés, en garantissant à toutes les victimes de la traite l'accès aux soins, et en renforçant les capacités d'aide aux victimes de sexe masculin.
- **Délai de rétablissement et de réflexion** (article 13 de la Convention). Les autorités bulgares devraient inscrire dans la loi le délai de rétablissement et de réflexion, et diffuser des instructions claires sur son application pratique.
- **Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite** (article 15 de la Convention). Les autorités bulgares devraient veiller à ce que les victimes aient accès à l'assistance juridique gratuite de manière inconditionnelle et sans devoir prouver qu'elles n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat, et à ce que des fonds suffisants soient mis à disposition pour garantir l'assistance d'un défenseur et une représentation en justice.
- **Indemnisation** (article 15 de la Convention). Les autorités bulgares devraient déployer des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès à l'indemnisation. Les autorités devraient notamment permettre à toutes les victimes d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation dans le cadre de la procédure pénale, revoir la législation relative à l'indemnisation par l'État et créer un fonds d'indemnisation des victimes alimenté par les avoirs confisqués aux trafiquants.

231. Ces recommandations ayant été formulées à plusieurs reprises, il est demandé de les appliquer en priorité ; les suites qui leur seront données seront examinées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

232. S'agissant de l'axe thématique du quatrième cycle d'évaluation, qui porte sur les **vulnérabilités à la traite des êtres humains**, les autorités bulgares ont reconnu les vulnérabilités particulières de minorités défavorisées comme les Roms, les personnes en situation de handicap, les enfants non

accompagnés et les personnes confrontées à la violence domestique, à la dépendance ou au surendettement. L'on constate aussi une prise de conscience accrue des risques de traite et d'exploitation auxquels sont exposés les travailleurs migrants, dont le nombre augmente en Bulgarie. Des mesures de réduction des risques que courent ces groupes vulnérables ont été intégrées dans l'édition 2024 du programme national de lutte contre la traite et de protection des victimes.

233. Tout en saluant les mesures prises par les autorités bulgares pour prévenir la traite en ciblant les groupes vulnérables et pour apporter une assistance aux victimes, le GRETA a identifié un certain nombre d'aspects préoccupants qui nécessitent des actions supplémentaires. Il conviendrait d'accorder la priorité aux actions suivantes :

- réduire la vulnérabilité des **enfants** à la traite sous toutes ses formes, y compris par la prévention des mariages d'enfants et des mariages forcés, et par des mesures visant à éviter la disparition d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille ;
- introduire une certification juridiquement contraignante pour les agences de recrutement servant d'intermédiaires auprès des **travailleurs migrants** qui entrent en Bulgarie, et faire en sorte que ces travailleurs reçoivent leur contrat et soient informés de leurs droits dans une langue qu'ils comprennent ;
- renforcer la prévention de la traite des personnes appartenant à la **communauté rom** en facilitant leur accès à l'éducation, au marché de l'emploi et à des services de prévention de la toxicomanie et de réinsertion ;
- veiller à ce qu'une évaluation des vulnérabilités soit réalisée systématiquement et le plus rapidement possible au cours de la procédure d'asile, et mettre en place des programmes en faveur de l'intégration sociale et économique **des demandeurs d'asile et des réfugiés** ;
- renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures d'information et de sensibilisation destinées à éliminer les stéréotypes de genre et la violence sexiste – mesures indispensables pour prévenir les pratiques préjudiciables pouvant aboutir à la traite **de femmes et de filles** ;
- améliorer l'accès des **personnes handicapées** aux services économiques, sociaux et de santé afin de réduire leurs vulnérabilités à la traite.

234. En outre, le GRETA souligne l'importance fondamentale d'utiliser une définition de la traite qui fasse l'objet d'un consensus international et il exhorte les autorités bulgares à faire entrer la notion d'« **abus d'une situation de vulnérabilité** » dans l'incrimination de la traite, et à dispenser une formation et des conseils aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur l'instrumentalisation possible de cette situation dans le contexte de la traite.

235. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités bulgares pour renforcer la sécurité en ligne et pour lutter contre la traite facilitée par les technologies, y compris les activités de sensibilisation qui ont été organisées. Afin de tenir compte de **l'utilisation** systématique **des TIC** pour recruter et exploiter les victimes de la traite, les autorités bulgares devraient investir dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques nécessaires pour mener des enquêtes proactives sur les cas de traite, et elles devraient établir des procédures de partage des données avec les entreprises détentrices de données pertinentes et des procédures communes pour échanger rapidement des preuves numériques avec les fournisseurs de services internet.

236. Le GRETA invite les autorités bulgares à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il compte sur la Bulgarie pour qu'elle maintienne sa volonté politique d'appuyer les efforts de lutte contre la traite, selon l'approche fondée sur les droits humains décrite dans la Convention, et se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités et la société civile bulgares.

Annexe 1

Statistiques relatives aux victimes et aux affaires pénales de traite en Bulgarie

Les données présentées dans le tableau ne sont pas directement comparables d'un État partie à la Convention à l'autre, car les méthodes de collecte de données diffèrent.

Indicateurs		Années					
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Victimes identifiées, sur la base des instructions préparatoires¹²⁷		404	457	446	153	89	98
Données ventilées :							
	Femmes	322	369	346	104	52	71
	Filles	31	27	20	6	12	6
	Hommes	49	58	98	41	25	21
	Garçons	2	3	2	2	0	0
Forme d'exploitation	Sexuelle	280	336	282	62	49	57
	Travail	44	69	107	44	39	11
	Prélèvement d'organes	8	5	8	1	0	0
	Servitude	16	8	27	45	1	30
	Vente de nouveau-nés	56	39	42	1	0	0
Instructions préparatoires nouvellement ouvertes		84	76	55	57	52	64
Personnes poursuivies		73	69	77	65	52	69
Personnes soupçonnées de traite¹²⁸		57	48	36	36	29	n.a.
Trafiquants condamnés		61	46	27	37	40	42

¹²⁷ Avant 2022, ces données se basaient sur les instructions préparatoires faisant l'objet d'un suivi. Depuis 2022, seules les victimes qui participent aux instructions préparatoires nouvellement ouvertes sont incluses dans les données.

¹²⁸ Le ministère de l'Intérieur englobe dans ces données les personnes soupçonnées de traite en Bulgarie et à l'étranger.

Annexe 2

Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au quatrième cycle d'évaluation de la Convention

Prévention de la traite des êtres humains

- Soulignant l'importance de prendre en compte les expériences et les opinions des victimes et des survivants de la traite pour éclairer l'élaboration des politiques et des mesures anti-traite, le GRETA invite les autorités bulgares à créer un conseil consultatif des survivants de la traite (paragraphe 37).

Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

Enfants

- Le GRETA salue les mesures législatives, gouvernementales et pratiques adoptées par les autorités bulgares pour prévenir la traite des enfants, y compris parmi les enfants non accompagnés et les enfants des communautés roms, et considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour :
 - protéger les enfants contre les pratiques préjudiciables et atténuer leur vulnérabilité à la traite sous toutes ses formes. Cela nécessite de créer un environnement sûr et protecteur dans lequel la priorité est accordée aux droits et au bien-être des enfants, y compris par la prévention des mariages d'enfants et des mariages forcés ;
 - dispenser largement et régulièrement une formation sur la traite aux enseignants, aux travailleurs sociaux, aux médiateurs de santé et aux médiateurs roms, aux professionnels de la protection de l'enfance et à tous les autres professionnels qui travaillent avec des enfants, en veillant à ce qu'ils disposent des connaissances et des compétences requises pour prévenir et combattre efficacement la traite dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - continuer d'investir dans la prévention de la traite des enfants au moyen des programmes scolaires, en intégrant cette question (et notamment les méthodes de recrutement en ligne) dans les programmes relatifs à l'éducation aux médias et à l'acquisition par les enfants des compétences de la vie courante ;
 - prévenir la disparition d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, en veillant à ce qu'ils bénéficient d'un hébergement sûr et adapté à leur âge et à leur sexe, avec un personnel d'encadrement correctement formé, et à ce qu'ils se voient désigner des tuteurs légaux aussi rapidement que possible ; les efforts doivent se poursuivre pour concevoir des solutions de prise en charge appropriées, conformes au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - garantir une représentation juridique constante et de qualité pour les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille en quête d'une protection internationale, et la désignation de tuteurs formés et agréés dès que possible après leur identification ;

- intensifier la prévention du décrochage scolaire parmi les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, en dotant les établissements scolaires et le corps enseignant des compétences et des ressources nécessaires pour favoriser l'intégration, qui passe aussi par l'assiduité et la motivation des élèves (paragraphe 58).

Minorités défavorisées

- Tout en prenant note avec satisfaction des mesures adoptées pour atténuer les vulnérabilités des Roms à la traite, ainsi que du travail accompli par les médiateurs roms, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient continuer de renforcer la prévention de la traite au moyen de mesures durables d'ordre social, économique et autre en faveur de la communauté rom, qui est confrontée à des formes de discrimination intersectionnelles. Ces mesures devraient notamment viser à faciliter l'accès à l'éducation, au marché de l'emploi et à des services de prévention de la toxicomanie et de réinsertion, en particulier pour les femmes, les enfants et les jeunes, afin d'éradiquer les causes profondes de la traite (paragraphe 69).

Personnes en demande d'asile et personnes réfugiées

- Tout en saluant les mesures prises en Bulgarie pour modifier la législation et améliorer la détection des vulnérabilités parmi les demandeurs d'asile, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer la prévention de la traite des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants, et notamment :
 - veiller à ce qu'une évaluation systématique des vulnérabilités soit menée le plus rapidement possible pendant la procédure d'asile et sensibiliser les professionnels de l'Agence nationale pour les réfugiés aux vulnérabilités qui conduisent à la traite ;
 - faire en sorte qu'une évaluation appropriée des vulnérabilités soit effectuée auprès de tous les ressortissants de pays tiers appréhendés aux frontières ou sur le territoire bulgare, afin d'identifier leurs vulnérabilités et besoins spécifiques ;
 - réduire la vulnérabilité à la traite des demandeurs d'asile et des réfugiés, en élaborant des programmes en faveur de leur intégration sociale et économique, qui englobent des cours de langue, un enseignement, une formation professionnelle, un accès effectif à l'emploi, une assistance sociale et un logement (paragraphe 84) ;
- Le GRETA salue les mesures adoptées pour faire connaître les risques de traite et prévenir la traite et l'exploitation des réfugiés ukrainiens, et considère que les autorités bulgares devraient continuer de soutenir cette population et veiller à renforcer l'inspection des lieux de travail où ils sont employés. À cet égard, le GRETA fait référence à sa Note d'orientation sur la réponse aux risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine et la crise humanitaire qui en découle (paragraphe 85).

Travailleuses et travailleurs migrants

- Renvoyant à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, le GRETA exhorte les autorités bulgares à intensifier leurs efforts pour prévenir la traite des travailleurs migrants, et en particulier :
 - accroître les ressources de l'Inspection générale du travail afin de lui permettre de mener des inspections proactives dans tous les secteurs ;

- introduire une certification juridiquement contraignante pour les agences de recrutement servant d'intermédiaires auprès des travailleurs migrants qui entrent en Bulgarie et faire en sorte que ces travailleurs reçoivent leur contrat et soient informés de leurs droits dans une langue qu'ils comprennent avant leur arrivée en Bulgarie (paragraphe 101) ;
- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient :
 - continuer de sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les étrangers travaillant en Bulgarie et les Bulgares qui recherchent un emploi à l'étranger, aux risques de la traite aux fins d'exploitation par le travail, aux droits des victimes de la traite et aux droits des travailleurs prévus par la législation du travail, y compris via la permanence téléphonique nationale contre la traite des êtres humains ;
 - continuer de dispenser des formations sur la traite aux agents de l'Inspection générale du travail, de l'Agence pour l'emploi, des directions des migrations du ministère de l'Intérieur et d'autres organismes intervenant dans la délivrance de visas et de permis de travail aux travailleurs étrangers ;
 - conclure des accords avec les principaux pays d'origine des travailleurs migrants et veiller à ce que ces accords prévoient des mécanismes de suivi pour prévenir la traite et l'exploitation par le travail (paragraphe 102).

Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite

- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures d'information et de sensibilisation destinées à éliminer les stéréotypes de genre et la violence sexiste – mesures indispensables pour prévenir les pratiques préjudiciables pouvant aboutir à la traite et à l'exploitation de femmes et de filles. Il faudrait notamment ouvrir de nouvelles possibilités d'éducation, d'emploi et de participation aux femmes et aux filles issues de communautés roms et aux femmes migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile (paragraphe 108).

Personnes en situation de handicap

- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et élaborer des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe, et en particulier :
 - veiller à ce que les centres d'accueil des adultes et des enfants en situation de handicap fassent l'objet d'un suivi régulier, efficace et indépendant, en facilitant notamment l'accès d'ONG spécialisées à ces structures ;
 - faire en sorte que les professionnels qui assistent les personnes handicapées, y compris les aidants, les tuteurs et les enseignants, reçoivent une formation sur la traite qui les sensibilise aux vulnérabilités conduisant à la traite ;
 - améliorer l'accès des personnes handicapées aux services économiques, sociaux et sanitaires afin de réduire leurs vulnérabilités à la traite (paragraphe 117).

Personnes LGBTI

- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient prendre des mesures pour atténuer la vulnérabilité des personnes LGBTI à la traite, en étroite coopération avec les organisations de la société civile, et notamment mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes LGBTI (paragraphe 123).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte les autorités bulgares à continuer d'améliorer l'identification des victimes de la traite. Les autorités devraient notamment :
 - dispenser une formation systématique aux fonctionnaires de l'Agence nationale pour les réfugiés, des services de l'immigration et de la police aux frontières, ainsi qu'aux travailleurs sociaux, aux professionnels de santé et aux autres agents travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention pour migrants, qui soit axée sur l'identification proactive des victimes de la traite et les procédures à suivre ;
 - faire en sorte que la police, la police aux frontières et la police de l'immigration aient accès à des interprètes qualifiés et formés, en introduisant une réglementation et une rémunération pour les interprètes dans ces services ;
 - veiller à ce que toute expulsion de Bulgarie soit précédée d'une évaluation des risques qui tienne pleinement compte des risques de traite ou de traite répétée au retour, conformément à l'obligation de non-refoulement. Dans ce contexte, il est fait référence à la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale (paragraphe 135) ;
- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient :
 - évaluer la mise en œuvre du mécanisme national d'orientation et actualiser les indicateurs utilisés pour l'identification des victimes ;
 - encourager l'auto-identification en développant l'action de terrain auprès des groupes vulnérables (par exemple, les personnes en situation de prostitution, les travailleurs migrants et les minorités ethniques), en communiquant des informations accessibles aux victimes présumées et en renforçant leur confiance dans les institutions ;
 - assurer la durabilité de la ligne d'assistance nationale contre la traite des êtres humains en tant qu'instrument de détection précoce des victimes ainsi que de prévention ;
 - étendre la formation des membres des forces de l'ordre, des agents chargés de traiter les demandes d'asile, des travailleurs sociaux, des médiateurs culturels, des interprètes et des professionnels du droit sur les vulnérabilités à la traite, l'évolution des méthodes de recrutement et de contrôle des victimes, les effets du traumatisme sur les victimes, et la façon d'instaurer une relation de confiance et de surmonter les préjugés et les conceptions erronées qui se traduisent par un défaut d'identification des victimes (paragraphe 136).

Assistance aux victimes

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention et par la législation bulgare soient garanties dans la pratique. Les autorités devraient notamment :
 - prévoir des fonds suffisants pour garantir la disponibilité, la pérennité et la qualité des services spécialisés destinés aux victimes de la traite et pour favoriser leur inclusion sociale à long terme ;
 - veiller à ce que les enfants victimes de la traite bénéficient d'un hébergement et de services spécialisés dans tout le pays, en tenant compte de leur intérêt supérieur ;
 - garantir à toutes les victimes de la traite l'accès aux soins de santé ;
 - renforcer les capacités d'aider les victimes de la traite de sexe masculin, en leur fournissant notamment des services d'hébergement (paragraphe 150).

La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

- Le GRETA exhorte les autorités bulgares à faire entrer la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » dans l'incrimination de la traite, et à dispenser une formation et des conseils aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur l'instrumentalisation possible de cette situation dans le contexte de la traite (paragraphe 158).

Enquêtes, poursuites et sanctions

- Tout en saluant les efforts déployés par le parquet pour améliorer les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite et créer une unité interinstitutions spécialisée, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Les autorités devraient notamment :
 - intensifier les efforts pour engager des enquêtes et des poursuites et pour condamner les trafiquants dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail et donner des indications sur la notion de travail forcé, conformément aux indicateurs de l'OIT sur le travail forcé et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
 - veiller à ce que les affaires de traite fassent l'objet de poursuites pour traite (et non pas pour une infraction moins grave ou une autre infraction), chaque fois que les circonstances de l'affaire le permettent, et à ce qu'elles donnent lieu à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les personnes condamnées ;
 - faire en sorte que la durée des procédures judiciaires dans les affaires de traite soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (relative à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme) et aux normes établies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (paragraphe 169) ;
- En outre, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient continuer de proposer une formation spécialisée aux policiers, aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges sur la traite, les droits des victimes, l'impact du traumatisme, et l'application de la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité », qui fait partie de la définition internationale de la traite (paragraphe 170).

Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mener des campagnes d'information ciblées pour sensibiliser à l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite (paragraphe 173).

Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

- GRETA considère que les autorités bulgares devraient :
 - renforcer la capacité à détecter les infractions de cybercriminalité et à enquêter sur celles-ci, et élaborer de nouvelles mesures visant spécifiquement à prévenir la traite facilitée par les TIC en investissant dans le renforcement des capacités et les outils numériques pour mener des enquêtes proactives. Ces mesures devraient notamment consister à dispenser aux agents des services répressifs, aux inspecteurs du travail et aux agents de la police financière des formations dans les domaines de la surveillance d'internet et des enquêtes en ligne, axées sur les « cyberpatrouilles », les infiltrations en ligne ou l'analyse des réseaux sociaux, par exemple, afin de leur permettre de repérer les victimes de la traite recrutées et/ou exploitées en ligne ;

- tirer parti des technologies pour protéger les victimes et les témoins vulnérables en utilisant des témoignages vidéo et élaborer des procédures adaptées aux enfants ;
 - établir des procédures de partage des données avec les entreprises détentrices de données pertinentes et envisager d'élaborer des protocoles de coopération avec des entreprises privées, y compris celles qui sont actives dans les secteurs des réseaux sociaux et de l'économie à la tâche ainsi que les plateformes de location, afin d'encourager la communication d'informations en temps utile. Ces protocoles/procédures devraient préciser les obligations juridiques auxquelles sont soumis les entreprises du secteur des TIC, les FSI et les hébergeurs de contenus ; désigner un point de contact au sein des entreprises ; et faire connaître les organismes nationaux chargés d'accomplir des actions spécifiques, comme demander des preuves ou retirer les contenus liés à la traite ;
 - élaborer des procédures communes pour échanger rapidement des preuves numériques avec les FSI et réévaluer la durée de conservation des données imposée aux FSI afin de mener des enquêtes de police (paragraphe 188) ;
- Le GRETA invite les autorités bulgares à ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (paragraphe 189).

Thèmes de suivi propres à la Bulgarie

Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- S'agissant du cadre législatif applicable à la lutte contre la traite, la loi sur les documents d'identité bulgares a été modifiée en 2023 par l'ajout d'un nouveau paragraphe 10 à l'article 76, et l'ajout de l'article 76b, ce qui permet désormais d'empêcher des adultes vulnérables de quitter le territoire bulgare pour leur propre protection si la Direction générale de la lutte contre la criminalité organisée, la police nationale, la police aux frontières ou les directions régionales du ministère de l'Intérieur reçoivent des informations laissant à penser que ces personnes courent un risque évident et spécifique de devenir victimes de la traite. Cette mesure est appliquée pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois sur ordre du secrétaire général du ministère de l'Intérieur, sous réserve d'une proposition motivée de l'une des structures ministérielles susmentionnées, et après l'appréciation individuelle du principe de proportionnalité et un avis de la CNLT. La décision peut être contestée au titre des dispositions du Code de procédure administrative. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a appris que cette mesure n'avait jamais été appliquée. Malgré les garanties établies pour empêcher tout recours abusif à cette mesure, le GRETA est préoccupé par ses effets négatifs possibles sur les droits des personnes, en particulier le droit de libre circulation, et considère que les autorités bulgares devraient examiner la possibilité de l'abroger (paragraphe 17) ;
- Soulignant l'importance de doter les commissions locales de lutte contre la traite des êtres humains (CLLT) de ressources suffisantes pour qu'elles puissent accomplir leurs activités de lutte contre la traite à l'échelle locale, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient renforcer le soutien apporté à leur travail et créer de nouvelles commissions dans des régions du pays supplémentaires (paragraphe 23) ;
- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à allouer à la lutte contre la traite une part appropriée du budget de l'État et à veiller à sa disponibilité en temps opportun pour les différents services à fournir (paragraphe 24) ;

- Tout en constatant avec satisfaction que la lutte contre la traite est intégrée dans d'autres stratégies nationales comme une question transversale, le GRETA souligne les avantages d'élaborer une stratégie anti-traite spécialisée fondée sur une approche plus tactique et plus pérenne que les programmes nationaux annuels pour planifier la politique nationale anti-traite. Par conséquent, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient élaborer une nouvelle stratégie nationale anti-traite pluriannuelle (paragraphe 27) ;
- Le GRETA salue l'évaluation indépendante menée sur la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-traite et considère que les autorités bulgares devraient veiller à ce que les programmes nationaux annuels fassent l'objet d'évaluations indépendantes (paragraphe 28) ;
- Le GRETA réitère sa recommandation et considère que les autorités bulgares devraient examiner la possibilité de désigner comme rapporteur national une entité organisationnelle distincte ou un autre mécanisme indépendant déjà établi, qui aurait pour rôle d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et de formuler des recommandations (paragraphe 29).

Collecte de données

- Le GRETA considère que les autorités bulgares devraient mettre au point sans délai un système global de collecte et d'analyse de données sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes de la traite, qui garantisse la participation de tous les acteurs concernés pouvant communiquer des données (y compris les ONG) et contribuer aux enquêtes et aux poursuites pour des infractions de traite ou des infractions liées à la traite (paragraphe 194).

Délai de rétablissement et de réflexion

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à mettre en œuvre sans plus tarder la recommandation qu'il formule depuis longtemps, en inscrivant dans la loi le droit au délai de rétablissement et de réflexion tel que prévu à l'article 13 de la Convention. Les agents chargés de l'identification devraient recevoir des instructions claires précisant l'obligation de proposer systématiquement ce délai aux victimes présumées de la traite qui sont de nationalité étrangère, y compris aux ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, avec toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période (paragraphe 202).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à veiller à ce que les victimes de la traite, quels que soient leurs moyens financiers, reçoivent l'assistance d'un défenseur spécialisé et une assistance juridique gratuite dès les premiers stades de la procédure pénale, et jusqu'à son achèvement. À cette fin, les autorités devraient notamment veiller :
 - à ce que les victimes de la traite aient accès à l'assistance juridique gratuite de manière inconditionnelle et sans avoir à prouver qu'elles n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat ;
 - à ce que des fonds suffisants soient mis à disposition pour garantir l'assistance d'un défenseur et une représentation en justice (paragraphe 211).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités bulgares à déployer des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès à l'indemnisation, et en particulier :
 - permettre à toutes les victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation, principalement dans le cadre de la procédure pénale ;

- veiller à ce que le parquet applique en pratique l'article 51 du Code de procédure pénale et étendre le champ d'application de cette disposition aux victimes vulnérables ;
 - réexaminer la procédure et les critères d'éligibilité à l'indemnisation par l'État et modifier les dispositions y afférentes de sorte que l'indemnisation par l'État couvre le préjudice moral et les salaires impayés ;
 - créer un fonds d'indemnisation des victimes alimenté par les avoirs confisqués aux auteurs d'infractions de traite ;
 - intégrer la question de l'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux avocats, aux procureurs et aux juges (paragraphe 227) ;
- En outre, le GRETA considère que les autorités bulgares devraient prendre des mesures supplémentaires pour permettre aux victimes de la traite d'être indemnisées, en faisant en sorte que les dommages-intérêts accordés dans une procédure pénale soient payables à l'avance par l'État, qui se chargera ensuite de recouvrer le montant correspondant auprès de l'auteur de l'infraction (paragraphe 228).

Annexe 3

Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés

Institutions publiques

- Secrétariat de la Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains
- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère du Travail et de la Politique sociale
- Ministère de l'Éducation et de la Science
- Agence nationale de protection de l'enfance
- Agence nationale pour les réfugiés
- Agence exécutive de l'Inspection générale du travail
- Agence nationale pour l'emploi
- Agence de protection sociale
- Conseil national pour l'assistance et l'indemnisation des victimes de la criminalité
- Bureau national d'aide juridique
- Institut national de la justice
- Commission de confiscation des biens acquis illégalement
- Institut national des statistiques
- Commission pour la protection contre la discrimination
- Commission centrale contre le comportement antisocial des mineurs et des jeunes adultes
- Ministère public
- Service national d'investigation
- Cour suprême de cassation
- Membres du Parlement
- Bureau du médiateur
- Commission locale de lutte contre la traite des êtres humains, Bourgas
- Commission locale de lutte contre la traite des êtres humains, Sliven
- Commission locale de lutte contre la traite des êtres humains, Varna
- Direction des services sociaux pour les enfants et les adultes, ville de Sofia

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
- Bureau des droits fondamentaux de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

ONG et autres organisations de la société civile

- A21
- Animus Association
- Caritas Sofia
- Centre for the Study of Democracy
- Confédération syndicale « Podkrepa »
- Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (KNSB)
- Demetra
- Dignita Foundation
- SOS Families at Risk
- Integro Association
- International Justice Mission
- Law and Internet Foundation
- Maria's World Foundation
- Nadja Centre Foundation
- Pulse Foundation

Autre

- « Bureau Contribution suisse » de l'ambassade de Suisse en Bulgarie

Commentaires du gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Bulgarie

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités bulgares sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités bulgares le 18 juillet 2025, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités bulgares (disponibles uniquement en anglais), reçus le 19 septembre 2025, se trouvent ci-après.

**CONSOLIDATED ADDITIONAL COMMENTS (WITH AMENDMENTS) FROM
BULGARIAN INSTITUTIONS TO THE FINAL GRETA REPORT UNDER THE
FOURTH EVALUATION ROUND ON THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL
OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN
BEINGS BY BULGARIA**

01 October 2025

Sofia

The final report was circulated for review and input to: the Office of the Deputy Prime Minister and Chair of the NCCTHB, Ministry of the Interior, Ministry of Justice, Supreme Cassation Prosecutor's Office, Supreme Court of Cassation, Ministry of Education and Science, National Investigative Service, Ministry of Foreign Affairs, State Agency for Child Protection, Ministry of Health, Ministry of Labour and Social Policy, Ministry of Finance, Ministry of Economy and Industry, Supreme Judicial Council, National Council for Assistance and Compensation to Crime Victims, the Secretary General of the Council of Ministers, National Statistical Institute, State Agency for Refugees, Agency for Social Assistance, Executive Agency "General Labour Inspectorate", Employment Agency, National Bureau for Legal Aid, National Institute of Justice, Counter-Corruption And Unlawfully Acquired Assets Forfeiture, Commission, General Directorate for Combating Organised Crime, General Directorate "Border Police", General Directorate "National Police", Directorate "International Operational Cooperation", Directorate "Legal and Regulatory Activities", Directorate "European Union and International Cooperation" (for information), and the Central Commission for Combating Anti-Social Behavior by Minors.

The Secretariat of the NCCTHB received additional comments from the following authorities included below: Ministry of Justice, Supreme Cassation Prosecutor's Office, Ministry of Labour and Social Policy, Executive Agency General Labour Inspectorate, Ministry of Health, State Agency for Refugees, State Agency for Child Protection, Agency for Social Assistance

Supreme Cassation Prosecutor's Office (SCP)

Reference: GRETA Report, paras. 48, 68, 234

After reviewing the content of the report, we find that the comments made by the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Prosecutor's Office) on the draft monitoring report of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), as well as the

statistical data and other relevant information provided, have been accurately reflected in the final version of the document.

Regarding the finding in §68 of the report concerning the lack of prosecution in relation to drugs and the distribution of narcotic substances, which according to GRETA increases the vulnerability of persons to trafficking in human beings, we note that, according to official statistics of the Prosecutor's Office for 2024, compared to the previous two years, there is an increase in almost all main indicators reflecting the work of prosecutors in investigations of crimes involving narcotic substances and precursors.

The number of pre-trial proceedings under supervision increased by 16.6% compared to 2023 and by 30.8% compared to 2022. The number of newly initiated pre-trial proceedings is 21.6% higher than in the previous year and 35.8% higher than in 2022. The number of pre-trial proceedings concluded by prosecutors is 13.7% higher than in 2023 and 29.1% higher than in 2022.

The number of convicted and sanctioned persons with a final court act is 0.8% higher compared to 2023 and 18.9% higher compared to 2022.

For crimes under Articles 354a – 354e of the Criminal Code (illegal trafficking of narcotic substances and precursors), 14,784 (12,679; 11,301) cases were under supervision, of which 10,672 (8,776; 7,861) were newly initiated pre-trial proceedings.

Table – Crimes under Articles 354a – 354e CC

Indicators	2022	2023	2024
Supervised pre-trial proceedings	11,301	12,679	14,784
Newly initiated pre-trial proceedings	7,861	8,776	10,672
Concluded pre-trial proceedings	8,456	9,598	10,913
Prosecutorial acts submitted to court	3,468	4,035	4,159
Persons under submitted prosecutorial acts	3,674	4,278	4,369
Convicted and sanctioned persons with final court act	3,426	4,041	4,073

The recommendations made in the report relating to the work of the Prosecutor's Office concern activities which are already considered a priority.

For example (in connection with the findings in §48), a representative of the Prosecutor's Office took part in the interinstitutional working meeting held on 29 July 2025, dedicated to the problems of early cohabitations and marriages (organised on the initiative of the Ministry of Labour and Social Policy and the State Agency for Child Protection). In a letter to the SACP, the Prosecutor General declared commitment and support for the initiatives included in the national campaign, as well as for coordinating actions in implementing the proposed action plan.

The Prosecutor's Office has undertaken participation through the regional prosecution offices in holding interinstitutional meetings at local and regional levels in municipalities and regions with the highest number of registered cases of early marriages and cohabitations. This represents a commitment for prosecutors to participate in monthly meetings aimed at identifying progress in implementing the undertaken measures and discussing difficulties and challenges.

An additional measure has also been proposed by the Prosecutor's Office for inclusion in the campaign: *"Conducting awareness-raising talks by prosecutors from regional prosecution offices in schools located in regions with the highest number of registered cases of early cohabitations and marriages. Presentation of case studies from practice."*

The recommendation made in §234 for conducting training of prosecutors and investigators on the ways of recognizing the vulnerable situation of victims and how abuse of such vulnerability may occur in the context of trafficking in human beings will be taken into account in preparing the internal training programme of the Prosecutor's Office.

Ministry of Labour and Social Policy (MLSP)

Reference: GRETA Report, paras. 58, 137, 139, 147, 150, Annex 2 (Follow-up issues)

In connection with the receipt by the Ministry of Labour and Social Policy (MLSP), under Incoming No. 37-138/06.08.2025, of the final GRETA report from the fourth evaluation round on Bulgaria's progress in implementing its commitments under the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, it is noteworthy that the information submitted in relation to the preliminary GRETA monitoring report, included in MLSP letter No. 37-93/06.06.2025, was not taken into account and is not reflected in the present final report. In this regard, I am resubmitting it, with updated data, as follows:

On para. 58 (para. 56 of the preliminary report):

- Protection of children from harmful practices and reducing their vulnerability to trafficking in all its forms. This includes the creation of a safe and supportive environment prioritising the rights and well-being of children, including through the prevention of child marriages and forced marriages.

Under the meaning of the legislation on child protection, children who are victims of trafficking and unaccompanied foreign children, including refugee children, are considered children at risk. Appropriate child protection measures are undertaken in relation to these children, in accordance with their needs and best interests. The child protection system provides assistance, protection and support to children affected by violence, trafficking or other forms of abuse, and takes preventive actions against the involvement of the child in harmful activities, as well as measures for overcoming the trauma from their experiences. The measures applied depend on the case assessment, the risks identified and the needs of the child. Work with children affected by violence, trafficking or other forms of abuse necessarily includes psychological support and counselling in order to improve their psycho-emotional condition and overcome the traumatic experience.

Referral of the child and the parents to appropriate social services is part of child protection measures in the family environment. Suitable services for children affected by violence and trafficking include information and counselling, advocacy and mediation, therapy and others, provided in Community Support Centres. If family-based child protection measures prove ineffective, children may be placed under alternative care (with relatives, foster families or residential social services). Specialised support for children affected by violence or other forms of exploitation, including trafficking, is mainly provided in crisis centres, which offer shelter,

information and counselling, advocacy and mediation, therapy, and training for acquiring skills. According to data from the Social Assistance Agency, as of the end of July 2025, there are 19 Crisis Centres for children operating as state-delegated activities in the country, providing support to 203 children.

It should be noted that all social services financed from the state budget for the support of children and families are free of charge. Use of state-funded social services for urgent support in crisis situations is also free – until the urgency ceases – including support and shelter for victims of domestic violence and victims of trafficking, among others.

On para. 150 (para. 148 of the preliminary report):

- Provision of adequate funding to ensure the availability, sustainability and quality of specialised services for victims of trafficking in human beings and to support their long-term social inclusion.

In line with the ongoing reform in the field of social services, there is a tendency for annual increases in financial resources for state-delegated social services (including crisis centres). According to the SSA, social services may be funded from the state budget, municipal budgets and private service providers, with the main resources provided by the state budget. All social services that are state-delegated activities are financed from the state budget through municipal budgets according to standards adopted annually by a Council of Ministers Decision (CMD). For comparison, in 2023 the standard for financing one person in a crisis centre for one year was BGN 18,360 (CMD No. 280/05.05.2022), in 2024 – BGN 25,553 (CMD No. 84/28.11.2023), and in 2025 – BGN 29,488 (CMD No. 93/25.02.2025).

Additionally, in 2022 the Ordinance on the Quality of Social Services was adopted. This Ordinance is a key legislative act for the social services sector, aiming to improve the quality and efficiency of services in support of beneficiaries, and is significant for individualising support and care for users.

- Ensuring that child victims of trafficking benefit from specialised accommodation and services throughout the country, with due consideration of the best interests of the child. The information referred to under para. 58 concerning child protection and support measures for child victims of trafficking, including the possibility of accommodation in crisis centres, is relevant.
- Strengthening the capacity to assist male victims of trafficking, including the provision of accommodation services. There is no legal restriction preventing male persons from being accommodated in social services providing shelter (crisis centres). Social services may be used by all individuals who need support.

On Annex 2 “List of GRETA’s conclusions and proposals for action”, under “Follow-up issues specific to Bulgaria”:

– GRETA once again strongly urges the Bulgarian authorities to allocate adequate state budget funding for anti-trafficking activities and to ensure its timely provision for the various services delivered (para. 24):

The information under para. 150 (first indent) regarding the funding of state-delegated social services (including crisis centres) is relevant.

Ministry of Health (MoH)

Reference: GRETA Report, para. 149

Feedback from MoH:

1. The report is well structured, comprehensively covering the issues of victims of human trafficking, and the Ministry of Health has no comments or recommendations on the material provided.

2. In para. 149 of the report, it is stated that access to healthcare remains a serious problem for victims of human trafficking in Bulgaria.

In this regard, we inform you (as noted in the report) that a large part of the victims of trafficking are persons with mental health problems and/or intellectual disabilities. Such patients may sometimes require long-term medical care. On the other hand, it is noted that in most cases, victims of trafficking are uninsured, which inevitably creates difficulties in their access to healthcare, including dental care.

Pursuant to Art. 109, para. 1 of the Health Insurance Act (HIA), hospital medical care provided to persons with interrupted health insurance rights must be paid for. The HIA also explicitly provides that “uninsured persons under this law shall pay for the medical care provided to them at prices determined by the healthcare establishments, with the exception of medical and other services provided to them under Art. 82 of the Health Act.” Persons with irregular health insurance status cannot benefit from free healthcare at a medical facility financed by the NHIF, and must pay for the services used.

When, for various reasons, persons are not health-insured, they are entitled to a guaranteed minimum of free healthcare access. Such cases are listed in Art. 82, para. 1 of the Health Act, including the provision of emergency medical care, intensive treatment, obstetric care for all uninsured women, and others.

In cases where individuals have no income and/or personal property enabling their participation in the health insurance process, according to Art. 343, para. 1, item 3 of the National Framework Contract for Medical Activities 2023-2025, the NHIF arranges the purchase of hospital medical services under Council of Ministers Decree No. 17/2007 on determining the conditions and procedures for spending targeted funds for diagnosis and treatment in hospital healthcare establishments for persons who have no income and/or personal property enabling their participation in the health insurance process, pursuant to the NHIF Budget Act. In such cases, payment is made through targeted funds from the Social Assistance Agency.

State Agency for Refugees (SAR)

Reference: GRETA Report, paras. 53, 153

Additional information related to para. 53 of the report:

- In 2024, under the Child Protection Act, a total of 58 unaccompanied children seeking or granted international protection were placed in residential social care services.
- Given the shortage of available places in social services for unaccompanied refugee children, in 2024 the State Agency for Refugees under the Council of Ministers developed and submitted a project proposal entitled “Establishment of Alternative Social Services for Unaccompanied Refugee Children in Bulgaria”, funded by the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 2021–2027. The grant agreement was signed on 20 June 2025. The project foresees the establishment of six new residential social care services for unaccompanied refugee children in four municipalities: Burgas, Malko Tarnovo, Tundzha and Ivaylovgrad.

The project partners are the above-mentioned municipalities, the International Organisation for Migration and UNICEF, with which the State Agency for Refugees concluded cooperation agreements.

This is the first project in the country specifically aimed at providing comprehensive social services for unaccompanied minors seeking international protection in the Republic of Bulgaria. The main objective is to protect the rights of unaccompanied refugee children seeking or granted international protection in the Republic of Bulgaria, by ensuring quality care and access to services.

Additional information related to para. 135 of the report:

- Concerning the recommendation in paragraph 135 of the report, we inform you that the State Agency for Refugees, in cooperation with the European Union Agency for Asylum, has launched awareness-raising sessions on issues related to human trafficking. The main objective of the sessions is to inform participants about the risks associated with human trafficking, in particular in the form of labour exploitation, while at the same time familiarising them with the mechanisms for self-protection and with the available support services.

The sessions will be held regularly and participation will be voluntary. The content of the sessions will be organised into several key steps, each with a clear goal and structure. The introductory part will present the topic of human trafficking by defining the concept and highlighting the different forms of exploitation, using examples and visual aids. The next step will focus on the link between migration, gender and vulnerability to human trafficking. This will be followed by attention to the recognition of early warning signs of trafficking and an understanding of its consequences. The penultimate step will be dedicated to what participants can do if they identify a risk or if they are already in such a situation.

Agency for Social Assistance (ASA)

Reference: GRETA Report, para. 53

The ASA provide the following notes and comments, considered necessary to be reflected in the process of finalisation:

We propose that paragraph 53 be supplemented with the following text: “Taking into account the needs of unaccompanied foreign children, including refugee children, national legislation in the field of migration, asylum and refugees guarantees the right of unaccompanied foreign children and refugee children to protection through measures under the *Child Protection Act* and referral to social services for children.

For the accommodation and support of foreign children and refugee children at risk, the established national network of social services for children at risk is used. The protection measures regulated by the *Child Protection Act* are applicable also to unaccompanied foreign children and refugee children. In cases where a protection measure and accommodation of an unaccompanied foreign child in a social service for children is undertaken, the Social Assistance Directorate carries out an assessment of the location of the service and the resources of the settlement. An assessment is made of the social, educational and health infrastructure in the area, as well as the availability of social service providers, NGOs and international organisations that could provide specialised support for children, expertise and interpretation.

The ASA, together with the State Agency for Refugees (SAR), works on measures undertaken by the Social Assistance Directorates in the country regarding the accommodation of unaccompanied children who have been granted international protection. Providing a safe environment and meeting the needs of unaccompanied children may be ensured by their accommodation, as a protection measure, in residential care services (Crisis Centre, Family-Type Placement Centre, Transitional Housing). The main purpose of the residential service is to support the achievement of maximum independence, in combination with other social, health and educational services.

It is the responsibility of the territorial structures to hold meetings and consultations with local municipal authorities in order to define activities, responsibilities and approaches regarding unaccompanied children who have been granted international protection in the country. Refugee children enjoy specific rights and special protection in accordance with statutory principles and international human rights law. Unaccompanied refugee children are a particularly vulnerable group of children at risk within the meaning of the *Child Protection Act*. Meeting their needs for protection and support requires the application of a multidisciplinary approach and the involvement of all stakeholders.

Progress has been made by the Ministry of Labour and Social Policy (MLSP) towards improving coordination and cooperation between state authorities and non-governmental and international organisations in the implementation of joint activities for the protection and safeguarding of the rights of unaccompanied foreign children in Bulgaria. The *Co-ordination Mechanism for co-operation between institutions and organisations in cases of unaccompanied or separated foreign children residing on the territory of the Republic of Bulgaria, including children seeking and/or granted international protection* has been approved by the Minister of Labour and Social Policy. In exercising its powers, ASA, as a party to the Co-ordination Mechanism, cooperates and partners with international and non-governmental organisations working on issues concerning unaccompanied foreign children. These organisations provide information to the central-level bodies under the Co-ordination Mechanism on ongoing programmes and projects in support of unaccompanied children, as well as to staff directly working with the children, including possibilities for interpretation from rare languages.

Foster care is one of the main priorities in ASA's activities and a key element in the strategic process of deinstitutionalisation of children in the Republic of Bulgaria. It represents not only an alternative to institutional care but also an important instrument for ensuring a safe and supportive family environment for children left without parental care. Within this process, ASA continues to develop and strengthen foster care by encouraging new families to participate, providing specialised training and supervision, and actively raising public awareness about the importance of this type of care.

Foster care for children at risk is provided under a regional model of organisation and management (through project activity), which includes recruitment, assessment and training of candidate foster families, mutual adaptation and support, and supervision of foster families in caring for placed children.

National legislation in the field of child protection, asylum and refugees guarantees access of unaccompanied foreign children, including refugee children, to the protection measure "placement in a foster family." Foster care is of particular importance for children at risk, and as a result of the joint efforts of state institutions, local authorities (as service providers) and the non-governmental sector, progress has been achieved in recent years in developing foster care throughout the country, allowing more children to grow up in a family-like environment.

Children at risk are placed in foster care where, following a needs assessment, it has been concluded that foster family placement is appropriate. Child Protection Departments (CPD) within the Social Assistance Directorates act in line with the principles set out in child protection legislation, as well as the specifics of each individual case, which is strictly individual. ASA recognises the needs of unaccompanied children and their vulnerable situation. In this regard, the development of foster care for unaccompanied refugee children in Bulgaria is also a focus in the project activities through which foster care is implemented. Efforts are directed towards increasing the number of candidate foster families, strengthening public support for the cause, and developing foster care in Bulgaria."

Ministry of Justice (MoJ)

Reference: GRETA Report, para. 158 (previous para. 156), para. 227 (former para. 218)

- On para. 158

"GRETA stresses the fundamental importance of using a definition of THB on which there is international consensus. As noted in paragraph 149, "abuse of a position of vulnerability" is an integral part of the international legal definition of trafficking in human beings and is central to any understanding of trafficking. Although GRETA understands that, in Bulgarian law, in many cases "a status of dependency" can be interpreted as a situation of vulnerability, GRETA stresses that adopting legislation in harmony with the wording of the Convention has many advantages, including gaining legal clarity and avoiding a limited national interpretation of the concept and international misunderstanding. As part of the legislative changes which are expected to take place with a view to harmonising Bulgarian legislation with the revised EU Anti-Trafficking Directive, GRETA urges the Bulgarian authorities to introduce the concept of "abuse of a

position of vulnerability” in the criminalisation of THB, and to provide training and guidance to investigators, prosecutors and judges on how victims’ position of vulnerability may exist or arise and how its abuse may operate in the context of trafficking”:

Feedback from the Ministry of Justice:

The concept of abuse of a position of vulnerability is already regulated in Bulgarian law and is not limited only to the situation of dependency referred to in the GRETA report. It is provided for both in the Combating Trafficking in Human Beings Act and the Criminal Code. The notion of “vulnerability” is broader and includes situations such as: belonging to a risk group; cases involving minors under 18; use of coercion, deception, or a state of dependency; abuse of authority; provision of benefits; or cases involving pregnant women with the purpose of selling the child. We consider that the notion of “abuse of a position of vulnerability” is adequately and comprehensively encompassed within the provisions of Bulgarian legislation, which cover a range of situations reflecting various factors indicative of victims’ vulnerability, such as age, gender, social status, place of residence, and the manner in which the offence is perpetrated. Accordingly, all scenarios cited as involving abuse of a position of vulnerability are classified as aggravated forms of the crime of trafficking in human beings and are subject to more severe penalties than the basic offence. In this regard, we are of the view that Bulgarian legislation is fully consistent with the relevant international standard.

Relevant Bulgarian legislation (translated excerpts):

Combating Trafficking in Human Beings Act, Additional Provisions, §1:

1. ‘Trafficking in human beings’ means the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, regardless of their expressed will, by means of coercion, abduction, unlawful deprivation of liberty, deception, abuse of authority, abuse of a state of dependency, or giving/receiving/promising benefits, for the purpose of exploitation.
...
6. ‘Risk group’ means a group of persons who, due to their age, sex, social status, or place of residence, are potential victims.

Criminal Code

Special Part

Section IX (New – SG No. 92/2002) Trafficking in Human Beings

Art. 159a.

(1) (New – SG No. 92/2002) (Amended – SG No. 27/2009; amended – SG No. 84/2013)

Anyone who recruits, transports, conceals or receives individual persons or groups of persons for the purpose of being used for sexual exploitation, for forced labour or for begging, for the removal of a bodily organ, tissue, cell or bodily fluid, or for being held in forced subjugation regardless of their consent, shall be punished by imprisonment of two to eight years and a fine of three thousand to twelve thousand leva.

(2) (Amended – SG No. 27/2009) Where the act under para. 1 has been committed:

- 1. against a person under eighteen years of age;

- 2. through the use of coercion or by deceiving the person;
- 3. through abduction or unlawful deprivation of liberty;
- 4. through the use of a state of dependency;
- 5. through abuse of power;
- 6. through promising, giving or receiving benefits;
- 7. (new – SG No. 84/2013) by an official in or on the occasion of the performance of their duties,

the punishment shall be imprisonment of three to ten years and a fine of ten thousand to twenty thousand leva.

(3) (New – SG No. 75/2006, in force from 13.10.2006; amended – SG No. 27/2009)

Where the act under para. 1 has been committed against a pregnant woman for the purpose of selling her child, the punishment shall be imprisonment of three to fifteen years and a fine of twenty thousand to fifty thousand leva.

Art. 159b.

(1) (Amended – SG No. 27/2009)

Anyone who recruits, transports, conceals or receives individual persons or groups of persons and transfers them across the border of the country for the purpose under Art. 159a, para. 1, shall be punished by imprisonment of three to twelve years and a fine of ten thousand to twenty thousand leva.

(2) (Supplemented – SG No. 75/2006; amended – SG No. 27/2009)

If the act under para. 1 has been committed under the circumstances of Art. 159a, paras. 2 and 3, the punishment shall be imprisonment of five to twelve years and a fine of twenty thousand to fifty thousand leva.

In addition to the above provisions, Bulgaria has introduced and fully implements the provisions of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, which also contains provisions regarding the category of vulnerable victims.

Law on Assistance and Financial Compensation to Victims of Crimes

Chapter Two “a” (New – SG No. 48/2023, in force from 1.09.2023)

Individual Assessment of Victims of Crimes

Art. 7a. (New – SG No. 48/2023, in force from 1.09.2023)

(1) Victims of crimes are entitled to an individual assessment. The purpose of the assessment is to determine the physical and psychological condition of the victim as a result of the committed crime and to establish the existence of specific protection needs within the meaning of § 1, para. 4 of the Supplementary Provisions of the Criminal Procedure Code.

(2) It is mandatory to assume that specific protection needs exist where:

- 1. the victim is a child or a person with disabilities;
- 2. the person is a victim of terrorism, trafficking in human beings, a crime committed on the order of or in execution of a decision of an organised criminal group, a crime under Chapter

Two, Section VIII of the Special Part of the Criminal Code, a crime committed in conditions of domestic violence, or a crime committed on racist or xenophobic grounds;

- 3. the victim is in material or other dependency on the perpetrator.

Criminal Procedure Code

Supplementary Provisions (Title amended – SG No. 7/2019)

§ 1. (4) (New – SG No. 63/2017, in force from 5.11.2017; supplemented – SG No. 48/2023, in force from 1.09.2023)

“Specific protection needs” within the meaning of this Code exist where it is necessary to apply additional means of protection against secondary and repeat victimisation, intimidation and retaliation, emotional or psychological suffering, including for the preservation of the dignity of victims during questioning. Specific protection needs are determined in accordance with the procedure of this Code and the procedure of the Law on Assistance and Financial Compensation to Victims of Crimes.

2. On para. 227 (former para. 218):

“GRETA once again urges the Bulgarian authorities to make additional efforts to guarantee access to compensation for victims of THB, in particular by: reviewing the procedure and eligibility criteria for claiming compensation from the state and amending the relevant provisions to ensure that state compensation is capable of covering compensation for moral damages and unpaid wages.”

Information from the Ministry of Justice:

The matter referred to is already fully regulated by Bulgarian legislation. Regardless of whether a victim of human trafficking files a claim for compensation of damages under the Criminal Procedure Code (CPC), the Civil Procedure Code (CPCiv), or under the Law on Support and Financial Compensation of Victims of Crimes, both types of damages – pecuniary and non-pecuniary – are covered. Therefore, the information contained in the paragraph is factually incorrect. It should also be taken into account that specifically the issue regarding unpaid wages constitutes pecuniary damage, which is easily quantifiable and undoubtedly falls within the scope of claims for compensation of pecuniary damages. As regards non-pecuniary damages, there is also no doubt that the victim may claim such damages within the framework of criminal or civil proceedings, as well as when filing a claim under the Law on Support and Financial Compensation of Victims of Crimes. Please see below the provisions of Bulgarian legislation explicitly regulating the possibility of compensation for pecuniary and non-pecuniary damages. The recommendation should therefore be removed from the draft report.

Criminal Procedure Code

Chapter Eight. VICTIM

Section I. General Provisions

Person having the status of victim

Art. 74. (1) A victim is a person who has suffered pecuniary or non-pecuniary damages from the crime.

(2) In case of the death of the person, this right passes to his or her heirs.

(3) The accused may not exercise the rights of a victim in the same proceedings.

Rights of the victim in pre-trial proceedings

Art. 75. (1) In the pre-trial proceedings the victim has the following rights: to be informed of his or her rights in the criminal proceedings; to receive protection for his or her security and that of close persons; to be informed of the course of the criminal proceedings; to participate in the proceedings under the terms provided for in this Code; to make requests, comments and objections; to appeal acts which result in the termination or suspension of the criminal proceedings; to have a representative; to be accompanied by a person designated by him or her; to receive a written translation of the decree for termination or suspension of the criminal proceedings if he or she does not speak Bulgarian; to request acceleration of the pre-trial proceedings in the cases provided in this Code. Requests, comments, objections, as well as appeals of acts leading to termination or suspension of the criminal proceedings may also be made electronically, signed with a qualified electronic signature.

(2) The authority initiating the pre-trial proceedings shall immediately notify the victim thereof, if he or she has indicated an address for summons in the country or an electronic address.

(3) The victim shall exercise his or her rights if he or she expressly requests to participate in the pre-trial proceedings and indicates an address in the country for summons and notifications concerning the course of the proceedings. With the express consent of the victim, which may be withdrawn at any time, the summons and notifications may also be made to an electronic address indicated by him or her.

(4) The victim may not be accompanied by a person designated by him or her if this is contrary to the interests of the victim or may hinder the criminal proceedings.

Section IV. Civil Claimant

Person who may participate as a civil claimant

Art. 84. (1) The victim or his/her heirs, as well as legal persons who have suffered damages from the crime, may bring a civil claim for damages in the criminal proceedings and be constituted as civil claimants.

(2) A civil claim may not be brought in criminal proceedings when it has been filed under the Civil Procedure Code.

Application for filing a civil claim

Art. 85. (1) The application for filing a civil claim shall state: the full name of the applicant and of the person against whom the claim is brought; the criminal case in which it is submitted; the crime from which the damages were caused; and the nature and amount of damages claimed.

(2) The application may be oral or written.

(3) The civil claim shall be filed no later than the start of the preliminary hearing, and in cases of private prosecution cases – no later than the start of the trial before the first instance court.

Persons against whom a civil claim may be brought

Art. 86. A civil claim in the criminal proceedings may be brought against both the defendant and other persons who bear civil liability for the damages caused by the crime.

Rights of the civil claimant

Art. 87. (1) The civil claimant has the following rights: to participate in the criminal proceedings; to request securing of the civil claim; to examine the case file and make necessary extracts; to present evidence; to make requests, comments and objections; and to appeal court acts infringing his/her rights and legal interests. Requests, comments, objections and appeals may also be made electronically, signed with a qualified electronic signature.

(2) The civil claimant shall exercise the rights under para. 1 to the extent necessary to prove the grounds and amount of the civil claim.

Procedure for examination of the civil claim

Art. 88. (1) The civil claim in the criminal proceedings shall be examined under the rules of this Code, and insofar as there are no applicable rules, under the Civil Procedure Code.

(2) The examination of the civil claim may not be a reason for postponing the criminal case.

(3) When the criminal proceedings are terminated, the civil claim shall not be examined but may be brought before a civil court.

Law on Support and Financial Compensation of Victims of Crimes

In force since 01.01.2007

Chapter One. GENERAL PROVISIONS

Art. 1. (1) This law regulates the conditions and procedure for support and financial compensation by the State for victims of crimes – Bulgarian citizens or citizens of EU Member States.

(2) Under the conditions and procedure of this law, support and financial compensation may also be granted to foreign citizens in cases where they have been victims of the crime of terrorism or in cases provided for in an international treaty to which the Republic of Bulgaria is a party.

Art. 2. The purpose of the law is to recognise and guarantee the protection of the rights and legitimate interests of victims of crimes.

Art. 3. (1) Under the conditions and procedure of this law, support may be received by victims and members of their families who have suffered pecuniary and non-pecuniary damages from publicly prosecutable crimes, and financial compensation – by victims who have suffered pecuniary damages from the crimes listed in para. 3.

(2) When the victim has died as a result of the crime, the right to support and financial compensation passes to his or her heirs or to the person with whom he or she was in de facto cohabitation.

(3) Financial compensation may be received by the persons under paras. 1 and 2 when they have suffered damages from the following crimes:

1. terrorism; intentional homicide; attempted homicide; intentional grievous bodily injury; indecent assault; rape; trafficking in human beings;

2. crimes committed on the order of or in execution of a decision of an organised criminal group;
3. other serious intentional crimes resulting in death or grievous bodily injury.

3. On para. 228 (previous para. 219):

“Further, GRETA considers that the Bulgarian authorities should take further steps to enable access to compensation for victims of trafficking by making compensation awarded in criminal proceedings payable by the State in advance, and the State taking the responsibility to recover the amount from the offender”:

Information from the Ministry of Justice:

In view of the detailed information provided above under paragraph 227, which sufficiently substantiates the legal guarantees and opportunities for victims of trafficking in human beings to claim compensation for the damages suffered in criminal proceedings, as well as regarding the forms of support under the Law on Support and Financial Compensation for Victims of Crimes, Bulgaria considers that the existing legal framework for compensation is regulated in accordance with national practice and reality to a sufficient degree and does not envisage its conceptual change, as formulated in paragraph 219 of the draft report.