

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA BULGARIE

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 28 juin 2022

Publié le 4 octobre 2022

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
<i>I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS.....</i>	<i>7</i>
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	7
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	7
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE	8
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI.....	9
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....</i>	<i>11</i>
A. DISCOURS DE HAINE	11
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	17
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....</i>	<i>21</i>
A. ROMS	21
B. REFUGIES ET BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE.....	26
<i>IV. QUESTIONS CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LA BULGARIE</i>	<i>29</i>
A. LA CRISE SANITAIRE DE COVID-19.....	29
B. RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE.....	30
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	32
LISTE DES RECOMMANDATIONS	33
BIBLIOGRAPHIE	35
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	37

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

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

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

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

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

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

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

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 30 mars 2022. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur la Bulgarie le 19 juin 2014, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

L'organisme national bulgare de promotion de l'égalité – la Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) – a reçu un financement pour l'installation de quatre nouveaux bureaux, ce qui en portera le nombre total à 24.

Dans le domaine de l'éducation inclusive, l'ECRI note avec satisfaction que fin 2019 une enveloppe de 7 millions de BGN (soit environ 3,5 millions d'euros) avait été allouée au renforcement des capacités des pédagogues spécialisés dans les milieux multiculturels.

En 2020, pour la première fois, l'interdiction à Sofia de la « marche de Loukov » – une procession aux flambeaux réunissant des ultranationalistes et de jeunes néonazis à la gloire d'un ancien responsable politique bulgare pro-nazi – a été confirmée par la Cour administrative suprême, et la marche a été annulée.

Les autorités ont pris d'importantes mesures pour empêcher et combattre l'antisémitisme sous toutes ses formes. Désormais membre à part entière de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), la Bulgarie a adopté la définition opérationnelle que l'IHRA donne de l'antisémitisme, elle a nommé un coordonnateur national de la lutte contre l'antisémitisme, constitué un groupe de travail et lancé l'élaboration d'un plan d'action.

Depuis 2019, le ministère de l'Intérieur travaille avec une ONG de défense des personnes LGBTI à l'organisation de formations visant à apprendre aux policiers à reconnaître des infractions motivées par la haine des personnes LGBTI. Par ailleurs, une nouvelle formation sur ce thème est en cours d'élaboration avec l'École nationale de police.

En ce qui concerne l'intégration et l'inclusion des Roms, les autorités proposent depuis 2016 jusqu'à une centaine d'heures de cours de bulgare, en maternelle, aux enfants dont ce n'est pas la langue maternelle. La vaste majorité des élèves qui suivent ces cours sont roms. L'Agence publique pour l'emploi a assuré un certain nombre de services pour promouvoir l'intégration socio-économique des groupes défavorisés sur

le marché du travail. En 2020, près de 30 000 Roms ont pris part à ces activités.

Le travail des médiateurs roms dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé a été très positif, notamment et tout particulièrement pendant la pandémie de Covid-19, où il était crucial d'informer les gens mais aussi de surmonter les malentendus et la méfiance.

L'ECRI note que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent demander un regroupement familial, sans conditions de ressources ni de logement, dès lors que la protection leur est octroyée. L'ECRI rend hommage aux efforts déployés par les autorités pour protéger et assister les nombreux ukrainiens venus se réfugier en Bulgarie.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Bulgarie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Bien qu'un mécanisme ait été adopté en 2014 pour combattre la violence à l'école, il n'existe aucun système pour suivre les incidents à caractère raciste et anti-LGBTI en milieu scolaire et lutter contre ces phénomènes.

L'ECRI observe qu'il n'existe toujours pas de données officielles sur la population LGBTI de Bulgarie. Par ailleurs, malgré la recommandation que leur a faite l'ECRI dans son précédent rapport, les autorités n'ont pas effectué la moindre étude ou recherche concernant la situation de ce groupe de personnes. Les autorités n'ont pas non plus élaboré de législation sur la conversion sexuelle et la reconnaissance du genre, contrairement à ce que l'ECRI leur avait recommandé.

Les personnes LGBTI et les Roms sont les principales victimes de l'expression publique de la haine et des préjugés. Ces deux groupes ont fait l'objet, ces dernières années, de discours de haine qui émanaient de responsables politiques de haut niveau. Les mesures positives prises pour lutter contre l'antisémitisme n'ont malheureusement pas été étendues aux discours de haine ciblant ces groupes. À Sofia, l'espace social LGBTI « Rainbow Hub » a été la cible de plusieurs actes de violence ces dernières années.

À deux reprises au moins, les Roms ont été la cible localement de manifestations et de menaces collectives, des familles roms ont subi

des actes d'agression et leurs maisons ont été démolies.

S'agissant de l'intégration et de l'inclusion des Roms, les autorités ne collectent malheureusement pas de données portant spécifiquement sur les Roms par exemple dans le domaine de l'éducation. Selon les estimations, il y aurait toutefois un grand nombre d'enfants roms qui n'iraient pas à la maternelle, qui n'iraient pas à l'école régulièrement ou qui n'achèveraient pas le cycle secondaire. Il semblerait qu'il existe dans certains cas une ségrégation de fait à la maternelle et à l'école.

Dans l'ensemble, il convient de noter que les membres de la communauté rom ont été particulièrement touchés par les mesures que les autorités ont prises pour lutter contre la pandémie, notamment car nombre d'entre eux occupent des emplois précaires dans le secteur informel de l'économie.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités bulgares de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, dont les suivantes :

L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système pour suivre les incidents à caractère raciste et anti-LGBTI en milieu scolaire et pour lutter contre ces phénomènes.

L'ECRI rappelle qu'elle avait recommandé aux autorités d'établir une législation en matière de conversion sexuelle (changement de sexe d'une personne) et de reconnaissance du genre conforme aux normes internationales relatives aux droits humains.

L'ECRI recommande aux autorités de constituer un groupe de travail chargé des questions liées aux personnes LGBTI, qui devrait inclure divers organismes issus de la communauté LGBTI, pour mener des recherches au sujet des formes sous lesquelles s'exprime actuellement la discrimination contre les personnes LGBTI puis, sur cette base, établir une stratégie nationale et le plan d'action correspondant sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI*.

L'ECRI recommande aux autorités de s'appuyer sur les mesures positives qu'elles ont prises en matière de prévention et de lutte contre l'antisémitisme pour définir des mesures similaires applicables aux autres groupes exposés au discours de haine.

L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher des groupes de personnes de faire subir aux Roms des menaces ou des actes de violence.

L'ECRI recommande aux autorités de veiller à mettre fin à toutes les formes de ségrégation de fait touchant les enfants roms à la maternelle et à l'école.

L'ECRI recommande aux autorités de protéger les logements des Roms contre les mesures de démolition n'offrant pas les garanties énoncées dans les textes internationaux applicables (notamment un préavis suffisant, la possibilité d'intenter un recours contre ces mesures et la mise à disposition d'un autre logement).

L'ECRI recommande aux autorités d'augmenter le nombre de médiateurs roms et d'élargir la portée de leurs précieux travaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi*.

L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier et d'étendre les mesures d'intégration destinées aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (notamment les cours de bulgare pour adultes et les mesures de développement des compétences et de soutien à l'emploi) afin de toucher davantage de personnes, soit en relançant les programmes nationaux d'intégration, soit en finançant adéquatement et en déployant l'intégralité des activités à l'échelon local.

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

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité

1. La Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) a été créée en 2005 et, selon l'article 40 de la loi contre la discrimination, c'est un organisme d'État indépendant, expressément chargé de prévenir la discrimination, d'assurer une protection contre elle et de garantir l'égalité des chances. Selon l'article 41 de la loi, cinq membres de la commission sont nommés par le Parlement et quatre par le président de la République. Dans son rapport précédent, l'ECRI recommandait d'ajouter à ce texte une disposition interdisant expressément aux membres de la CPD de recevoir des instructions¹, ce qui, à sa connaissance, n'a pas encore été fait. Bien que l'ECRI n'ait pas reçu, ni durant sa précédente visite ni depuis, d'informations précises indiquant que l'absence d'une telle disposition posait des problèmes concrets, elle réitère sa recommandation de 2014 et encourage vivement les autorités à inclure cette disposition dans la loi contre la discrimination.
2. L'ECRI avait en outre recommandé dans son rapport précédent que les autorités fournissent à la CPD un soutien adéquat afin de mettre en place des antennes locales dans les 28 régions de Bulgarie. L'ECRI a appris que quatre nouvelles antennes locales ont été ouvertes depuis lors, ce qui porte leur nombre total à 24. L'ECRI félicite les autorités pour cette avancée mais note également qu'il manque encore quatre antennes pour atteindre le nombre de 28 qui était recommandé. Par conséquent, l'ECRI encourage vivement les autorités à fournir à la CPD les ressources supplémentaires pour ouvrir quatre antennes de plus.
3. Par ailleurs, l'ECRI a appris que le fait que la CPD n'ait pas d'immunité fonctionnelle créait des problèmes pratiques dans le cadre de ses travaux, car ses membres peuvent être – et ont été – cités en justice en lien avec des décisions prises par des personnes qui avaient été reconnues coupables d'actes de discrimination. L'ECRI note que l'ombudsman bénéficie déjà de l'immunité fonctionnelle, ce qui est un exemple positif.
4. L'ECRI recommande aux autorités bulgares de modifier la loi contre la discrimination (2005) afin d'accorder l'immunité fonctionnelle aux membres de la Commission pour la protection contre la discrimination, conformément au paragraphe 24 de sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.

B. Éducation inclusive

5. Cette partie du rapport traite des politiques d'éducation inclusive dans un but de lutte contre l'exclusion et la marginalisation, et de promotion d'une société respectueuse de la diversité et tolérante (chapitres II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire). Les mesures spécifiques visant à aider les enfants appartenant à des groupes minoritaires sont traitées plus loin dans les parties III et IV du présent rapport.
6. Les lois et politiques publiques de la Bulgarie prévoient expressément que l'éducation aux droits humains fait partie intégrante du programme, par exemple au premier degré du secondaire où ces droits sont un domaine de compétence à part entière en application de l'ordonnance sur l'instruction civique, sanitaire, environnementale et interculturelle. Au niveau du cycle secondaire, les droits

¹ ECRI (2014) : paragraphes 28-29 et la RPG n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité, chapitre VIII, paragraphe 22.

humains font l'objet d'une matière distincte dans le programme de philosophie (10^e année) et d'éducation civique (11^e année). Ils sont en outre évoqués dans plusieurs matières relevant des sciences sociales et des sciences humaines, par exemple l'histoire, la géographie et les sciences économiques, la langue et la littérature bulgares ou encore les langues étrangères.

7. Au sujet de la formation professionnelle continue des enseignants, l'ECRI note avec satisfaction qu'en 2019 le ministère de l'Éducation et des Sciences a organisé, au titre du programme national sur les qualifications, une formation professionnelle pour le personnel pédagogique afin d'améliorer leurs connaissances et compétences pédagogiques, entre autres dans les domaines des valeurs paneuropéennes et de l'éducation civique. En outre, fin 2019 une enveloppe de 7 millions de BGN (soit environ 3,5 millions d'euros) a été allouée au renforcement des capacités des pédagogues spécialisés dans les milieux multiculturels. Les activités organisées à cet effet visaient à élargir les compétences professionnelles des enseignants, des chefs d'établissements et d'autres pédagogues spécialisés afin qu'ils puissent travailler dans des structures multiculturelles et que les enfants soient mieux à même de reconnaître et de respecter les différences ethnoculturelles. L'objectif était de toucher environ 5 000 membres du personnel pédagogique travaillant dans les écoles ou les maternelles publiques et municipales ainsi que les médiateurs scolaires. L'ECRI encourage vivement les autorités à dispenser les formations prévues malgré l'énorme retard accumulé en raison de la crise sanitaire de Covid-19, puis à évaluer les résultats afin d'apporter si nécessaire des améliorations, et d'augmenter le nombre d'activités de ce type.
8. L'ECRI a appris des autorités bulgares que bien qu'un mécanisme ait été adopté en 2014 pour combattre la violence à l'école, il n'existe aucun système pour suivre les incidents à caractère raciste et anti-LGBTI en milieu scolaire et lutter contre ces phénomènes. Consciente des effets pernicieux du harcèlement *motivé par la haine* et des préjudices pouvant être causés aux victimes, à leurs familles et aux communautés au sens large, l'ECRI estime qu'il pourrait être très utile d'instaurer un mécanisme permettant de suivre et de combattre ces incidents afin de prévenir la haine et, à partir des formations décrites plus haut, de donner des informations et des orientations judicieuses au personnel pédagogique².
9. L'ECRI recommande aux autorités bulgares de mettre en place un système pour suivre les incidents à caractère raciste et anti-LGBTI en milieu scolaire et lutter contre ces phénomènes.

C. Migrants en situation irrégulière

10. Il n'existe pas d'estimations ni de chiffres officiels indiquant le nombre total de migrants en situation irrégulière en Bulgarie. L'on estime dans l'ensemble que la vaste majorité des migrants qui entrent en Bulgarie irrégulièrement n'ont pas l'intention d'y rester ni, par conséquent, d'y demander l'asile, mais qu'ils traversent le pays pour atteindre l'Europe centrale et occidentale. Si les autorités bulgares disposent de mesures et de structures pour la prise en charge des demandeurs d'asile, notamment de centres d'accueil (voir section III.B), elles ne disposent en revanche d'aucune mesure portant spécifiquement sur les migrants en situation irrégulière.
11. Néanmoins, les autorités bulgares ont fait savoir à l'ECRI que, par exemple, même si une personne n'a pas de permis de séjour, elle peut avoir accès à des traitements médicaux d'urgence à l'hôpital. De même, l'inscription à l'école ne sera pas refusée aux enfants qui sont en âge de scolarisation obligatoire

² Voir aussi la Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire : II.1.b.

simplement parce qu'ils n'ont pas de permis de séjour. Les autorités ont fait savoir à l'ECRI qu'elles n'avaient pas l'intention d'élaborer de stratégies ou de programmes particuliers pour les migrants en situation irrégulière mais que toute personne présente dans le pays recevrait une aide médicale d'urgence quelle que soit sa situation au regard du droit de séjour.

12. Bien qu'elle n'ait reçu aucun élément, ni de la part des organisations de la société civile ni de la part d'autres interlocuteurs, faisant état de besoins particuliers en la matière en ce moment, l'ECRI encourage les autorités à évaluer constamment la situation des migrants en situation irrégulière et, le cas échéant, à se reporter à sa Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination.

D. Égalité des personnes LGBTI

13. L'ECRI observe qu'il n'existe pas de données officielles sur la population LGBTI de Bulgarie³. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre indique que des données à caractère personnel mentionnant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre peuvent être collectées si cela est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. La définition et la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI ne saurait reposer sur une base solide sans ce type d'informations.
14. Par ailleurs, malgré la recommandation que l'ECRI a faite dans son précédent rapport⁴, les autorités bulgares ont fait savoir à la Commission qu'elles n'avaient procédé à aucune étude ni recherche au sujet de la situation des personnes LGBTI et des problèmes de discrimination et d'intolérance auxquels celles-ci pourraient être confrontées. À cet égard, les autorités ont évoqué quelques-uns des travaux des ONG et notamment des groupes de défense des personnes LGBTI, mais aussi indiqué que ces activités (à une exception près⁵) n'avaient bénéficié d'aucune forme de soutien public.
15. Des ONG ont fait savoir à l'ECRI qu'elles avaient repéré plus de 200 situations juridiques dans lesquelles des personnes LGBTI pouvaient être considérées comme étant victimes de discrimination. Selon ces organisations, les problèmes juridiques repérés sont particulièrement concentrés dans la vie de tous les jours et touchent par exemple au droit de la famille (il n'est pas possible en Bulgarie de faire enregistrer les partenariats entre personnes de même sexe⁶), au droit de propriété, au droit des contrats, aux règles de succession et aux questions de santé.
16. Dans son précédent rapport, l'ECRI avait en outre recommandé aux autorités de préparer une législation sur la conversion sexuelle et la reconnaissance du genre garantissant la conformité aux normes et aux avis d'experts internationaux en matière de droits humains⁷. Comme l'ECRI l'a déjà constaté, il n'existe pas de législation spécifique sur la conversion sexuelle dans les cas des personnes transgenres ou intersexes. L'article 76 de la loi sur l'état civil indique que le sexe et le nom d'une personne ne peuvent être modifiés qu'en vertu d'une procédure

³ Voir aussi le précédent rapport de l'ECRI sur la Bulgarie (2014) : paragraphes 111-115.

⁴ ECRI (2014) : paragraphe 115.

⁵ Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles ont soutenu l'étude sur le droit pénal bulgare et les personnes LGB réalisée en 2020 par l'ONG Deystvie dans le cadre du projet d'élaboration d'instruments pour la participation citoyenne à la formulation législative, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques de lutte contre la discrimination en Bulgarie, qu'a cofinancée l'UE par le canal du Fonds social européen.

⁶ Voir à cet égard la Recommandation CM/Rec(2010)5, qui, au paragraphe 25, invite les États membres dont la législation nationale ne reconnaît pas les partenariats enregistrés entre personnes de même sexe à fournir aux couples de même sexe des moyens juridiques ou autres pour répondre aux problèmes pratiques liés à la réalité sociale dans laquelle ils vivent.

⁷ ECRI (2014) : paragraphe 120.

judiciaire mais il n'énonce aucune procédure ni aucun critère sur lesquels s'appuyer pour autoriser ou refuser une demande en ce sens⁸. Dans ce contexte, l'ECRI note que la Cour européenne des droits de l'homme avait estimé en 2020, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Y.T c. Bulgarie*, que les tribunaux avaient enfreint le droit au respect de la vie privée (article 8 de la CEDH) en refusant sans raison suffisante la demande de conversion sexuelle du requérant. L'ECRI note par ailleurs que le 26 octobre 2021, la Cour constitutionnelle bulgare a rendu une décision interprétative contraignante dans laquelle elle a estimé que la Constitution bulgare ne reconnaissait qu'un sexe binaire biologique (femme/homme) mais pas un genre lié à une construction sociale ou psychologique ni une identité de *genre* et/ou un genre non binaire. Cette décision a confirmé une décision antérieure, datée de 2018, prise par la Cour constitutionnelle bulgare au moment des débats sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité de la ratification par le pays de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (aussi appelée *Convention d'Istanbul*). Cette décision de la Cour signifiait certes que la Bulgarie ne pouvait pas ratifier la Convention d'Istanbul, mais l'ECRI constate qu'aucune des deux décisions, ni celle de 2018 ni celle de 2021, n'interdit la conversion sexuelle (changement du sexe d'une personne⁹) ni ne devrait faire obstacle à ce qu'une législation sur la conversion sexuelle et la reconnaissance du genre soit adoptée pour offrir une sécurité juridique aux personnes concernées.

17. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités visant à élaborer une législation sur la conversion sexuelle (changement de sexe d'une personne) et la reconnaissance du genre qui garantisse la conformité aux normes et aux avis d'experts internationaux en matière de droits humains.

18. Dans son rapport précédent, l'ECRI recommandait aux autorités de préparer et d'adopter un plan d'action contre l'homophobie et la transphobie dans tous les domaines de la vie quotidienne, dont l'éducation, l'emploi et les soins de santé, en s'inspirant de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre¹⁰. Toutefois, à ce jour, aucun plan d'action n'a été élaboré ni aucune mesure prise en ce sens. L'ECRI rappelle qu'il faut établir un plan d'action à cet effet qui devrait reposer sur une stratégie nationale, et que pour ce faire il faut commencer par constituer un groupe de travail chargé des questions liées aux personnes LGBTI, notamment en concertation avec des organismes issus de la communauté LGBTI.

19. L'ECRI recommande en priorité aux autorités bulgares de constituer un groupe de travail chargé des questions liées aux personnes LGBTI, qui devrait inclure des divers organismes issus de la communauté LGBTI, pour mener des recherches au sujet des formes sous lesquelles s'exprime actuellement la discrimination contre les personnes LGBTI puis, sur cette base, établir une stratégie nationale et le plan d'action correspondant sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI.

20. Dans le présent cycle de monitoring, l'ECRI aborde aussi la situation des personnes intersexes¹¹. Selon les ONG qu'a rencontrées l'ECRI, les questions d'intersexualité sont souvent traitées comme des maladies par les professionnels

⁸ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Y.T. c. Bulgarie*, du 9 juillet 2020 (requête n° 41701/16), en particulier paragraphes 11, 18, et 65-74.

⁹ Dans son précédent rapport, l'ECRI observait déjà que la conversion sexuelle chirurgicale était prise en charge par le système national de sécurité sociale. Voir ECRI (2014) : paragraphe 121.

¹⁰ ECRI (2014) : paragraphe 123.

¹¹ Personnes dont les caractéristiques chromosomiques, hormonales ou anatomiques ne correspondent pas strictement aux définitions médicales de la masculinité ou de la féminité (FRA de l'UE 2015 : 2.).

de la santé en Bulgarie et il est fréquemment considéré qu'elles exigent une réponse médicale. La plupart des traitements/actes chirurgicaux de « normalisation sexuelle » ont lieu dans la petite enfance, avec le consentement des parents. Il existe deux services spécialisés, dans les hôpitaux universitaires de Sofia et de Varna. Une ONG de défense des personnes LGBTI a pris contact avec les chefs de ces services et les a rencontrés pour les sensibiliser au sujet des personnes intersexes et de leurs besoins et problèmes spécifiques du point de vue juridique. L'ECRI encourage vivement les autorités bulgares à soutenir ce dialogue et à s'inspirer des orientations disponibles à l'échelon international à ce sujet¹². Elle renvoie en outre à la recommandation faite au paragraphe précédent.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine¹³

21. Selon les informations que diverses ONG ont transmises à l'ECRI, le discours de haine est largement répandu en Bulgarie, ce qui confirme les craintes de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁴, et il cible à présent en particulier les Roms et les personnes LGBTI. Ce phénomène se remarque particulièrement dans le discours politique, notamment juste avant des élections locales ou nationales, lesquelles ont d'ailleurs été nombreuses en 2021 (trois élections législatives et une élection présidentielle). Alors que pendant la crise migratoire de 2015¹⁵ le discours de haine visait surtout les migrants, en particulier musulmans, il semble s'être réorienté depuis quelques années surtout contre les membres des communautés roms et LGBTI.
22. Par exemple, un discours de haine anti-Roms a été prononcé à un haut niveau politique au lendemain d'un accrochage entre des Roms et des non-Roms à Vojvodinovo, en janvier 2019, et après que des manifestations ont ensuite ciblé les Roms et que des familles roms ont été expulsées (voir aussi section III.A. plus bas). Au lieu d'apaiser les tensions et d'empêcher ou de combattre toute expression de racisme, l'un des vice-premiers ministres d'alors a publiquement déclaré que « les Tsiganes, en Bulgarie [...] sont particulièrement insolents » et que « la société bulgare est à bout de tolérance », puis il a appelé à trouver une « solution au problème tzigane »¹⁶. En outre, les Roms ont servi de boucs émissaires et fait l'objet d'un discours de haine pendant la pandémie de Covid-19 (voir aussi section IV.A plus bas). En Bulgarie, des responsables politiques et certains médias ont accusé les Roms de représenter une menace pour la santé publique et ont donc demandé des mesures spéciales à leur rencontre¹⁷. Un député bulgare au Parlement européen a publiquement appelé à fermer les quartiers roms durant la pandémie car selon lui « les Tsiganes ont une culture de la santé très rudimentaire [et] n'ont aucune hygiène personnelle ». En plus de ces généralisations outrancières, il a également qualifié les organismes qui défendent les Roms de « traîtres anti-Bulgares »¹⁸. En outre, la Cour européenne

¹² Voir par exemple : Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Droits de l'homme et personnes intersexes » (2015).

¹³ Conformément à la RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, on entend par « discours de haine » le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

¹⁴ Voir aussi : Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2020)8 : paragraphe 6.

¹⁵ Pour une définition de cette terminologie, voir le rapport annuel 2015 de l'ECRI.

¹⁶ Centre européen des droits des Roms (CEDR) (16 avril 2019), *Bulgarian Government Set for Sweeping Victory in EU Elections after Anti-Roma Violence*.

¹⁷ Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (7 avril 2020) : les gouvernements doivent garantir l'égalité d'accès à la protection et aux soins pour les Roms et les Gens du voyage durant la pandémie de covid-19

¹⁸ CEDR (4 mai 2020), *Anti-Roma hate speech by MEP Angel Dzhambazki*.

des droits de l'homme, dans son arrêt de 2021 en l'affaire *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, a conclu que les propos anti-Roms tenus par une personnalité politique bulgare constituaient une violation de l'article 8 (droit à la vie privée et familiale) combiné à l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹.

23. Les déclarations anti-LGBTI sont en outre devenues monnaie courante dans les discours politiques bulgares et les membres de cette communauté sont fréquemment accusés de faire peser un risque sur les traditions du pays et sur l'identité nationale. Certains candidats aux élections locales de 2019 auraient inclus dans leurs campagnes des mesures anti-LGBTI, dont une interdiction de la marche des fiertés de Sofia²⁰. Ces dernières années, l'hostilité à l'égard des personnes LGBTI a augmenté²¹ et s'est même affichée durant l'exposition photographique qui a été organisée dans la ville de Plovdiv, Capitale européenne de la culture en 2019, pendant la marche des fiertés dans les Balkans (« *Balkan Pride* » en anglais), dans le cadre du programme « Ensemble » pour la tolérance : cet événement a été marqué par le discours de haine de certains responsables politiques.
24. Une ONG bulgare de défense des personnes LGBTI a fait savoir à l'ECRI qu'elle avait mené une enquête en 2019 sur le vécu de ces personnes face au discours de haine et aux infractions motivées par la haine²². Sur 250 personnes interrogées, 73 % avaient été confrontées à un discours de haine et/ou à des infractions motivées par la haine au cours des cinq dernières années : insultes, chantage, et menaces de divulgation de leur homosexualité, de destruction de propriété, de violence contre des personnes, voire de mort. Au total, 34 % des victimes n'ont pas signalé les faits, 24 % les ont signalés aux médias sociaux appropriés et seules 3 % d'entre elles les ont signalés à la police. C'est principalement parce que les victimes ne veulent pas révéler leur orientation sexuelle/identité de genre qu'elles ne signalent pas ces faits, mais aussi parce que ces derniers sont bien trop fréquents. Les personnes interrogées qui ont signalé ces faits ont souvent été mécontentes de la suite donnée au signalement.
25. Les discours de haine à l'égard des musulmans étaient en hausse, notamment à la suite de la crise migratoire de 2015, et les interventions publiques parlant des musulmans en termes négatifs étaient monnaie courante en politique, dans les médias et sur internet. Le Bureau du grand Mufti a signalé que la communauté des musulmans de Bulgarie avait été la cible de plusieurs discours de haine prononcés par des responsables politiques lors de débats publics sur certains projets de loi relatifs à des questions religieuses, à savoir : la loi interdisant le port d'une tenue couvrant le visage dans l'espace public (adoptée en septembre 2016), la réforme de la loi sur les cultes (adoptée en décembre 2018), et un projet de loi sur l'ajout de la notion d'« islam radical » dans le Code pénal (proposé en 2015 mais non adopté)²³. Avec la forte baisse du nombre de migrants arrivant en Bulgarie, les discours de haine anti-musulmans ont aussi diminué et les déclarations politiques intolérantes se sont réorientées vers les Roms et les personnes LGBTI. L'ECRI a par ailleurs appris qu'il y avait à l'heure actuelle assez peu de discours de haine contre la minorité turque (essentiellement musulmane), de tout temps présente en Bulgarie.

¹⁹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie* du 16 février 2021 (requête n° 12567/13).

²⁰ CommDH(2020)8 : paragraphe 9, note de bas de page 7 ; ILGA Europe, *Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex people in Bulgaria covering the period of January to December 2019*.

²¹ CommDH(2020)8 : paragraphe 9, note de bas de page 5.

²² Voir aussi : Hubbard, L. (2020), *Speak Out. A Survey of Online Anti-LGBT+ Hate Speech and Hate Crime*.

²³ Comité consultatif de la Convention-cadre (2020) : paragraphe 62.

26. Bien que les manifestations publiques d'antisémitisme restent relativement faibles en Bulgarie, le pays n'est pas épargné par la tendance à la hausse de la haine contre les Juifs que l'on observe dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Les autorités ont informé l'ECRI des déclarations antisémites que certaines personnalités politiques, hauts responsables et autres personnalités publiques avaient faites ces dernières années. Des discours antisémites continuent d'apparaître sur les réseaux sociaux et dans certains médias, notamment en ligne. Plusieurs cas ont été signalés dans le pays : des cas de vandalisme ciblant des sépultures et monuments juifs et l'exhibition de symboles nazis ou la vente d'insignes nazis dans des lieux touristiques du pays. Des incidents à caractère antisémite ont été en outre constatés lors de matches de football en Bulgarie, où certains supporters extrémistes ont entamé des chants racistes et fait le salut nazi²⁴.
27. La « marche de Loukov » – une procession aux flambeaux réunissant des ultranationalistes et de jeunes néonazis à la gloire d'un ancien politicien bulgare pro-nazi – a lieu chaque année à Sofia depuis 2003. Les autorités bulgares ont fait savoir à l'ECRI que bien que le message sous-jacent de la marche soit clair et son caractère pro-nazi attesté par la participation de groupes néonazis connus venant d'autres pays européens, la marche est généralement silencieuse et les organisateurs prennent soin d'avertir les participants de ne pas exhiber de symboles nazis ou antisémites. En 2017 et les années suivantes, le rassemblement avait d'abord été interdit sur ordre du maire de Sofia, dont la décision avait ensuite été annulée par un tribunal au titre du droit de réunion pacifique garanti par la Constitution. En février 2020, une décision de la Cour administrative suprême ayant confirmé l'interdiction décidée par le maire, la procession aux flambeaux a été interdite pour la première fois en 17 ans. Seule une courte cérémonie de dépôt de fleurs a eu lieu à l'ancien domicile de Loukov et moins d'une centaine de partisans y ont assisté.
28. Les Témoins de Jéhovah ont fait savoir à l'ECRI que, globalement, leur situation, en termes de manifestations de haine à leur égard, s'était quelque peu améliorée depuis 2014. Néanmoins, les membres de ce groupe religieux continuent d'être ciblés par un discours de haine, notamment lors de campagnes politiques aussi bien au niveau national que local. Attiser la haine à leur égard est l'un des aspects d'une intolérance nationaliste plus largement dirigée contre « l'autre » et contre les minorités qui sont perçues comme étant étrangères ou dangereuses pour la cohésion de la nation. Lorsque des partis ultranationalistes ont proposé d'interdire les Témoins de Jéhovah, ils n'ont fait qu'attiser un peu plus les rancœurs existantes et, dans certains cas, ils ont poussé des responsables politiques locaux à prendre des mesures faisant montre d'intolérance. Dans la ville de Choumen, par exemple, des ordonnances municipales (article 5.6) interdisent aux « religions non traditionnelles » de faire du prosélytisme auprès des habitants. Ces règles auraient renforcé la haine pour les Témoins de Jéhovah et même été à l'origine d'un acte de violence contre l'un d'entre eux (voir section II.B plus bas).
29. On observe en outre un discours fort contre les migrants en Bulgarie, dont le déclencheur a été la crise migratoire de 2015 mais qui persiste de nos jours malgré le nombre relativement faible de réfugiés et de migrants à être restés dans le pays. En 2016 et en 2017, dans des zones proches de la frontière bulgare-turque, des « groupes d'autodéfense » s'en sont pris à des migrants qu'ils ont insultés et même brutalisés (voir aussi section II.B plus bas). L'ECRI est particulièrement préoccupée par le fait que les auteurs de ces faits ont été tout d'abord présentés sous un jour positif dans les médias généralistes, le Vice-Premier ministre d'alors allant même jusqu'à les remercier publiquement pour

²⁴ CommDH(2020)8 : paragraphe 8, note de bas de page 4, *The Sofia Globe* (29 octobre 2019), *UEFA penalises Bulgarian Football Union over racist behaviour at Bulgaria-England Euro 2020 match*.

« l'aide qu'ils apportaient à l'État »²⁵. Les flux migratoires vers la Bulgarie ayant en grande partie cessé, ces groupes ne sont plus actifs.

Mesures prises par les autorités

30. La réponse des autorités bulgares au discours de haine a été mitigée ces dernières années. D'un côté, comme indiqué plus haut, certains hauts représentants du gouvernement ont soutenu ou eux-mêmes publiquement fait des commentaires marqués par les préjugés, la rancœur ou la haine, et de l'autre, il serait erroné de dire que les autorités n'ont pas pris de mesures pour promouvoir la tolérance. Sont donnés ci-dessous quelques exemples des diverses mesures prises ; l'ECRI encourage vivement les autorités à continuer sur cette lancée et à intensifier leur action, notamment en s'appuyant sur la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.
31. Dans le cas de l'interdiction de la « marche de Loukov », la décision de la cour intervenait après une première décision du parquet de Sofia de déposer une requête auprès de la cour pour demander, au titre de la loi sur les ONG, l'annulation de l'enregistrement de l'organisateur de ladite marche, *Bulgarian National Union (BNU) Edelweiss*. L'enquête avait permis au parquet de Sofia de découvrir un certain nombre de déclarations publiques de divers responsables et activistes de BNU Edelweiss, ainsi que des déclarations et opinions de l'organisation, contenant des incitations à la violence et un discours de haine reposant sur des mobiles raciaux, ethniques ou religieux.
32. La veille de la « marche de Loukov » de 2018, une conférence internationale intitulée « Sofia dit non au discours de haine » avait réuni des représentants du gouvernement central et des collectivités locales, des diplomates, des universitaires, des avocats, des ONG, des médias et des étudiants engagés dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance. Faisant suite à la conférence, une campagne publique intitulée « Sofia : ville de tolérance et de sagesse » a été lancée sous l'égide du maire de Sofia et accompagnée d'un manifeste – « Ensemble contre le discours de haine » – dont les signataires s'engageaient à lutter contre l'intolérance et le discours de haine, notamment en tenant un contre-discours. La campagne publique a été pensée comme un projet à long terme visant à unifier les institutions et les organisations civiques dans la lutte contre le discours de haine en s'appuyant sur plusieurs initiatives, événements et activités éducatives, par exemple l'initiative « Débarrassons les rues de Sofia de la haine » qui a pour objet, avec l'aide de plus d'une centaine de bénévoles, de faire disparaître croix gammées et autres graffitis injurieux des murs de la capitale bulgare. Début 2019, un certain nombre de personnalités bien en vue et de personnes issues de divers milieux ont posté des vidéos sur Facebook pour affirmer publiquement leur soutien au manifeste. Un événement, qui a été organisé dans le bâtiment du gouvernement le 16 février 2019, a rassemblé des intellectuels bulgares, des personnalités de la société civile, des hauts responsables du gouvernement, des responsables municipaux et des diplomates venus afficher leur soutien au manifeste et ajouter leur signature.
33. La toute première « marche de la tolérance et de l'unité » – « Ensemble pour la Bulgarie, ensemble pour l'Europe » – a rassemblé plus de 1 500 personnes de toute la société bulgare dans les rues de Sofia le 10 mars 2019. Parmi les participants figuraient le président du Parlement, un vice-premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le maire de Sofia et plusieurs députés. La deuxième marche annuelle de la tolérance était prévue pour le 15 mars 2020 mais elle a dû être annulée à cause de l'interdiction des rassemblements publics imposée pendant la pandémie de Covid-19.

²⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre (2020) : paragraphe 64.

34. Le Conseil national des communautés religieuses joue un rôle important dans la promotion du dialogue interreligieux. Il organise des activités telles que le Festival annuel des religions, à Sofia, des conférences et débats universitaires sur des thèmes touchant aux questions religieuses, à la tolérance et aux droits de l'homme²⁶. Il convient de mentionner en outre à ce propos que les musulmans, qui forment la plus grande minorité religieuse, se sont dits satisfaits des amendements récemment apportés à la loi sur les cultes religieux, dont l'objet était d'aligner le mécanisme de financement qui leur est applicable sur celui qui s'applique à l'Église orthodoxe bulgare²⁷. Selon un représentant de la communauté musulmane qu'a rencontré l'ECRI, cette mesure constitue en outre une reconnaissance de la présence de longue date – plusieurs siècles – d'une communauté musulmane en Bulgarie, et envoie donc aux musulmans un signal important en leur disant qu'ils font partie des racines du pays et ne sont pas étrangers à ses traditions. À cet égard, cela pourrait aider à prévenir et à combattre le discours de haine contre ce groupe.
35. Ces dernières années, les autorités bulgares ont pris diverses mesures importantes pour empêcher et combattre l'antisémitisme sous toutes ses formes. En novembre 2018, la Bulgarie est devenue membre à part entière de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), renforçant ainsi son engagement et ses moyens en faveur de l'éducation, de la mémoire et de la recherche sur l'Holocauste – ainsi que sur le génocide des Roms – pour lutter contre les conséquences préjudiciables de la négation de l'Holocauste et du révisionnisme ainsi que contre les autres formes du discours de haine antisémite. En prévision de l'adhésion à l'IHRA, le gouvernement bulgare a décidé en octobre 2017 d'adopter et d'utiliser la « définition opérationnelle de l'antisémitisme » de l'IHRA. À la suite de cette décision, les ministres et les responsables de divers organismes devaient prendre les mesures nécessaires pour traduire, dans la pratique de tous les jours, cette définition opérationnelle dans leurs domaines de compétences. En outre, le gouvernement a proposé au parlement d'appliquer la définition dans ses futurs travaux.
36. Par ailleurs, le gouvernement a lancé l'élaboration d'un plan d'action sur la lutte contre l'antisémitisme. La préparation du plan est précédée d'un sondage d'opinion auprès de la population et d'une enquête menée sur les attitudes en Bulgarie à l'égard des Juifs²⁸ afin que les décideurs puissent s'appuyer sur des éléments solides et fiables pour définir une ligne de conduite et faire de cette enquête une pratique récurrente.
37. Par ailleurs, le gouvernement a nommé un vice-ministre des Affaires étrangères en tant que coordonnateur national de la lutte contre l'antisémitisme ; celui-ci est chargé de coordonner, auprès des ministères et autorités étatiques concernés ainsi que de la communauté juive et des organisations de la société civile, les politiques et actions publiques visant à prévenir et à combattre l'antisémitisme. Le coordonnateur national est notamment chargé de faciliter les enquêtes sur l'attitude du public, les recherches et les évaluations des risques, le suivi, la collecte de données et l'établissement de rapports en ce qui concerne le discours de haine et les infractions motivées par la haine antisémite. Il a par ailleurs des contacts avec les médias et participe à la coordination des projets nationaux et internationaux de lutte contre l'antisémitisme, notamment avec la coordinatrice de la Commission européenne chargée de la lutte contre l'antisémitisme et ses homologues dans d'autres pays partenaires, avec l'Organisation des Nations

²⁶ Comité consultatif de la Convention-cadre (2020) : paragraphe 72.

²⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre (2020) : paragraphe 6.

²⁸ L'enquête sociologique sur les attitudes du public à l'égard de l'antisémitisme et des discours de haine en Bulgarie a été réalisée par l'agence de recherche sociologique et de marketing Alpha, et présentée le 5 avril 2022. Le texte intégral (en bulgare) est consultable sur le site suivant : <https://alpharesearch.bg/post/996-obshtestveni-naqlasi-kum-antisemitizma-i-ezika-na-omrazata-mnenieto-na-shirokata-obshtestvenost-i-na-evreiskata-obshtnost.html?lang=bg>.

Unies et ses institutions spécialisées, par exemple l'UNESCO, avec le BIDDH de l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

38. En janvier 2018, le coordonnateur national a constitué un groupe de contact composé de hauts responsables du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Éducation, du ministère de la Jeunesse et des Sports, du conseiller national du Premier ministre en matière de sécurité, du président de la Commission pour la protection contre la discrimination, de l'adjoint au maire de Sofia, du chef de la délégation bulgare auprès de l'IHRA et du président de l'organisation juive Shalom. Réagissant aux alertes et signalements que lui transmet la communauté juive, le coordonnateur national s'intéresse aux actes à caractère antisémite de concert avec les autorités nationales et locales pour y répondre rapidement en lançant une enquête et en poursuivant leurs auteurs, en supprimant et en confisquant les objets évoquant le nazisme qui sont en vente ainsi qu'en décourageant et en empêchant la vente de tels articles.
39. Les autorités bulgares et l'École internationale Yad Vashem pour l'enseignement de la Shoah ont organisé, en mai 2018 à Sofia, un séminaire de formation pour les éducateurs et les décideurs au sujet de l'Holocauste et de la lutte contre l'antisémitisme et contre l'augmentation du discours de haine et des infractions motivées par la haine. Ce séminaire a permis d'évoquer la coopération régionale, de définir des stratégies concrètes, d'examiner les obstacles à l'enseignement de l'Holocauste, de promouvoir les droits humains et de lutter contre les infractions motivées par la haine antisémite. Les participants représentaient un certain nombre d'autres pays européens ainsi que des organisations internationales.
40. En février 2019, l'organisation des Juifs de Bulgarie (Shalom) et la Fondation GLAS (*Gays and Lesbians Accepted in Society*) ont signé un protocole d'accord et de coopération dans lequel elles ont souligné leur volonté commune de vivre dans une société démocratique sans intolérance ni discours de haine. Les parties partageront leur expérience et leur savoir-faire en ce qui concerne la sensibilisation du public à la nécessité de prendre des mesures concrètes pour prévenir et combattre les diverses formes d'intolérance et leurs manifestations concrètes, en particulier le discours de haine et les infractions pénales motivées par la haine. En outre, elles continueront de s'efforcer de créer un environnement sûr pour les groupes, les communautés et les personnes qui sont en butte à l'intolérance. Les hauts responsables des ministères ont participé à la cérémonie de signature.
41. L'ECRI félicite les autorités bulgares pour les diverses mesures décrites plus haut, dont un certain nombre pourrait être considéré comme des **pratiques prometteuses**. Elle les encourage à s'inspirer en outre, si nécessaire, de sa Recommandation de politique générale n° 9 révisée sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme. Toutefois, l'ECRI note en outre qu'aucune action globale similaire ne semble avoir été adoptée pour lutter contre les manifestations de haine à l'égard des autres groupes qui sont fréquemment ciblés, par exemple les Roms et les personnes LGBTI. Il semble donc utile et nécessaire de reproduire et d'élargir les mesures évoquées plus haut ou d'adopter des mesures similaires pour d'autres groupes vulnérables. À cet égard, l'ECRI encourage vivement les autorités à soutenir la coopération entre les groupes de défense des communautés concernées, comme décrit par exemple ci-dessus entre Shalom et GLAS.
42. L'ECRI recommande aux autorités de s'appuyer sur les mesures positives qu'elles ont prises en matière de prévention et de lutte contre l'antisémitisme pour définir des mesures similaires applicables aux autres groupes vulnérables qui sont exposés à des discours de haine.

B. Violence motivée par la haine

43. Les autorités ont communiqué à l'ECRI des données sur le nombre de procédures pénales intentées et de condamnations pour des infractions relevant des articles 162 à 166 du Code pénal pendant la période 2017-2019 ; ces données montrent qu'il y a eu peu d'affaires et peu de peines prononcées. Comme le déclarent les autorités, les mobiles des infractions pénales ne sont pas différenciés (hooliganisme ou racisme, par exemple). Les infractions pénales motivées par la haine ne tiennent pas compte des divers mobiles sur lesquels elles peuvent être fondées. Aucune donnée sur les infractions pénales à caractère xénophobe et raciste n'est collectée, traitée ni analysée séparément. Les autorités ont fait savoir à l'ECRI qu'elles ont pris des mesures organisationnelles pour voir s'il était possible d'utiliser les technologies de l'information pour établir des rapports statistiques en suivant la structure actuelle du Code pénal, notamment avec la possibilité de ventiler les données en fonction du mobile, tout particulièrement pour les infractions motivées par la haine. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe estime que lorsqu'il n'est pas tenu compte des mobiles des infractions, les enquêtes ne sont pas efficaces et l'on obtient de simples accusations de « hooliganisme » (attroupement séditieux). L'ECRI a répété à maintes reprises qu'il est important de classer précisément les actes de violence à caractère raciste et homophobe/transphobe non seulement dans un souci d'efficacité des enquêtes pénales et afin de bien saisir la situation, mais aussi pour envoyer un message clair au grand public : qualifier les agressions physiques motivées par la haine de simple « hooliganisme » est une erreur, car cette qualification ne traduit pas bien le caractère déshumanisant et donc particulièrement dangereux de tels actes. Dans ce contexte, l'ECRI observe avec satisfaction que le système d'information statistique du parquet comporte depuis avril 2022 des indications spécifiques sur la phase antérieure au jugement pour les infractions à caractère discriminatoire, dont le crime de haine et les préjugés qui le motivent.
44. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est récemment dite préoccupée par l'augmentation des actes de violence motivée par la haine des personnes appartenant à des minorités en Bulgarie, par exemple les Roms²⁹. Des ONG ont communiqué à l'ECRI des informations confirmant que la plupart des agressions racistes commises dans le pays visent les Roms et que l'hostilité à leur égard a augmenté ces dernières années, comme en attestent les agressions qui les ont visés dans plusieurs localités bulgares et ont forcé des centaines d'entre eux à quitter leur logement, ce qui fait qu'un grand nombre s'est retrouvé à la rue ou sans ressources³⁰.
45. Le rapport de la Commissaire évoque notamment des heurts qui ont éclaté en janvier 2019 dans le village de Voyvodinovo après une dispute entre deux jeunes hommes roms et un militaire local d'origine ethnique bulgare qui, agressé par les jeunes gens, avait dû être hospitalisé. Le même jour, des manifestations anti-Roms ont été organisées pour demander la démolition de toutes les maisons des Roms dans le village. Des habitants appartenant à des groupes extrémistes ont été décrits par divers témoins comme des « fans de football » ; des militaires ont participé aux manifestations et menacé les Roms de représailles. Les autorités de la municipalité de Maritsa, à laquelle le village est rattaché, ont immédiatement démoli certaines des maisons et pris des arrêtés de démolition visant d'autres maisons au motif qu'elles avaient été construites illégalement et qu'elles étaient dangereuses. Selon les informations communiquées à la Commissaire, environ 200 Roms ont quitté le village dans la peur, pratiquement

²⁹ CommDH(2020)8 : paragraphe 7, note de bas de page 2, Balkan Insight (5 juillet 2019), *Bulgarian Muslims condemn Islamophobic attacks*.

³⁰ CommDH(2020)8 : 8.

en pleine nuit³¹. Les autorités sont parvenues à éviter que les Roms ne subissent des agressions physiques mais pas qu'ils soient chassés du village. Il semble que le conflit ait été envenimé par des déclarations anti-Roms du ministre de la Défense (et vice-Premier ministre, voir paragraphe 22) de l'époque, qui s'est rendu à Voyvodinovo peu après que les heurts ont éclaté³². La Cour administrative suprême l'a déclaré en 2021 coupable de discrimination envers les Roms³³.

46. En avril 2019, un incident s'était produit à Gabrovo avec des conséquences similaires, après un cambriolage commis par trois hommes roms avec agression d'un vendeur. Il y aurait eu des manifestations quatre nuits d'affilée au cours desquelles des habitants armés de bâtons exigeaient que les Roms soient chassés de la ville. Certaines maisons ont été incendiées et les Roms menacés de représailles. Les autorités auraient enjoint aux Roms d'aller passer quelques jours chez des parents dans d'autres communes. De nombreux Roms ont temporairement quitté la ville³⁴. L'ECRI a été informée par les autorités qu'au lendemain de ces événements, le conseil municipal de Gabrovo avait déclaré rejeter toute forme de violence ou d'agression.

47. L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que des groupes de personnes fassent subir aux Roms des menaces ou des actes de violence et pour veiller à ce que les auteurs de ces menaces et violences aient à répondre de leurs actes.

48. S'agissant de l'intolérance et de la haine envers les Témoins de Jéhovah (voir section II.A plus haut), l'ECRI note avec préoccupation que le 30 juillet 2016, dans la ville de Choumen, l'un des membres de ce groupe religieux a été victime d'actes de violence. Les coups et blessures ont été tellement graves que la victime a perdu conscience environ sept minutes. Comme dans d'autres cas de violence motivée par la haine, l'auteur a été inculpé – et en l'occurrence condamné – pour « hooliganisme ».

49. Plusieurs cas de voies de fait contre des personnes LGBTI ont été signalés ces dernières années ainsi que des actes de violence répétés contre l'espace social LGBTI « Rainbow Hub », à Sofia³⁵, dont, dernièrement, le 30 octobre 2021, lors d'une réunion à laquelle participaient deux personnes transgenres très connues, qui avaient été présentes sur la scène médiatique au cours des mois précédents. Un groupe d'une dizaine d'hommes a fait irruption dans le centre, frappé un militant LGBTI au visage et dégradé les locaux. L'assaillant présumé était un dirigeant d'extrême droite bien connu, également candidat à l'élection présidentielle bulgare qui a eu lieu le 14 novembre 2021. Il a été inculpé pour hooliganisme et coups et blessures³⁶. Les autorités ont appris à l'ECRI que le ministre des Affaires étrangères avait alors fermement et publiquement condamné cette attaque, et qu'il avait écrit au parquet, au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Justice pour leur demander une action immédiate. L'ECRI juge positive cette réaction officielle, et encourage tous les responsables concernés à adopter une approche coordonnée dans la condamnation de tout acte de cette nature commis contre des groupes relevant de son mandat.

³¹ CommDH(2020)8 : paragraphe 12

³² CommDH(2020)8 : paragraphe 13 et note de bas de page 10, The Sofia Globe (10 janvier 2019), *Bulgaria's Voyvodinovo saga: Karakachanov, 'impudent gypsies' and the voices of concern*.

³³ EurActiv (15 juin 2021), *Bulgaria's former deputy PM accused of anti-Roma discrimination*.

³⁴ CommDH(2020)8 : paragraphe 16 et note de bas de page 12, The Sofia Globe (13 avril 2019), *Many Roma have fled Gabrovo, as Bulgarian town braces for another 'no to aggression' protest*.

³⁵ CommDH(2020)8 : paragraphe 9.

³⁶ RFE/RL (3 novembre 2021) : *Bulgarian Presidential Candidate Charged over Violent Attack on LGBT Center*.

50. En 2020, la plateforme de la Fondation GLAS consacrée au discours de haine et aux infractions motivées par la haine des personnes LGBTI a reçu 37 signalements qui concernaient majoritairement des cas de harcèlement ou de violence contre des élèves en milieu scolaire, mais seuls deux de ces cas ont été signalés à la police³⁷. Le 27 septembre de la même année, un cas de violence homophobe s'est produit lorsqu'un groupe de mineurs membres du club des supporters de l'équipe Botev de Plovdiv, s'en est pris à deux jeunes filles, dans le Jardin Tsar Simeon, à Plovdiv, en leur lançant des œufs et en leur criant des insultes homophobes. Il est apparu plus tard que le groupe se serait constitué sur Instagram pour « nettoyer » le parc des « homos ». Le parquet a engagé une procédure préliminaire pour coups et blessures fondés sur la xénophobie et le hooliganisme. Après les événements de Plovdiv, deux militants LGBTI ont été visés par des menaces inscrites en graffitis dans l'espace public et dans un cas une procédure préliminaire a été engagée³⁸.
51. L'ECRI souligne que les autorités bulgares doivent de toute urgence prévenir et combattre la haine et la violence qui s'exercent contre les personnes LGBTI et elle rappelle à ce propos la recommandation qu'elle a faite à la section I.D, plus haut, ainsi que la recommandation formulée au paragraphe 106 de son précédent rapport, à savoir que les autorités fassent figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans tous les articles concernés du Code pénal³⁹.
52. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités selon laquelle il convient de faire figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans tous les articles du Code pénal relatifs au discours de haine et au crime de haine (articles 162, 163, 131 et 116).
53. Des ONG de défense des personnes LGBTI ont fait savoir à l'ECRI qu'elles entretenaient une bonne coopération avec la police de Sofia, ce qui fut notamment le cas pour la protection de la marche des fiertés de 2021. Toutefois, en dehors de la capitale, les bonnes relations ne sont malheureusement pas la norme. Une marche des fiertés s'est tenue à Burgas en 2021 – la toute première en dehors de Sofia – et des ONG se sont plaintes que la police de la ville ne protégeait pas aussi efficacement l'événement que celle de Sofia face aux manifestations et aux actes de violence anti-LGBTI.

Mesures prises par les autorités

54. Depuis 2019, le ministère de l'Intérieur travaille avec une ONG de défense des personnes LGBTI qui a aidé à former 54 enquêteurs de la police, dans toutes les régions du pays, pour leur apprendre à reconnaître des infractions pénales motivées par la haine des personnes LGBTI. Cette activité pourrait être considérée comme une **pratique prometteuse**. Il est maintenant prévu d'étendre cette formation aux « agents d'accueil » et l'ECRI encourage vivement les autorités à le faire. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que plus de 130 enquêteurs de la police ont suivi en 2019 et 2020 des formations portant sur le crime de haine visant des personnes LGBTI ; 17 autres, désignés comme agents de liaison par les directions régionales du ministère de l'Intérieur dans plusieurs villes, ont été formés en 2022. La traduction en bulgare d'un manuel du Conseil de l'Europe sur la réponse policière aux crimes de haine commis à l'encontre de personnes LGBTI a en outre été diffusé au sein du ministère de l'Intérieur ; et Deystvie, une ONG de défense des personnes LGBTI, a commencé à travailler avec l'École nationale de police à la création d'une formation sur la lutte contre la haine des personnes LGBTI.

³⁷ Comité Helsinki bulgare, Droits de l'homme en Bulgarie en 2020 (Résumé, 2021) : 43.

³⁸ Comité Helsinki bulgare, Droits de l'homme en Bulgarie en 2020 (Résumé, 2021) : 43.

³⁹ Voir aussi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Stoyanova c. Bulgarie, du 14 juin 2022 (requête n° 56070/18).

55. Les autorités ont en outre informé l'ECRI qu'à la suite de la publication, le 17 avril 2018, d'un avis du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE sur le Code pénal bulgare, après un examen notamment axé sur les dispositions relatives à la lutte contre la discrimination, les infractions pénales motivées par la haine et le discours de haine, un projet d'amendement du Code pénal a été soumis au parlement en 2019 (mais pas encore adopté) pour faire passer de trois à cinq ans les peines encourues pour infractions motivées par la haine antisémite, xénophobe et raciste. L'amendement vise à éliminer la possibilité de n'infliger qu'une amende administrative aux auteurs de ces infractions dont le casier judiciaire est vierge, et à infliger des peines de prison ferme. L'avis du BIDDH recommandait en outre d'élargir la liste des caractéristiques protégées, de les inclure dans toutes les dispositions relatives aux infractions motivées par des préjugés, d'accroître le nombre d'infractions pouvant être assorties de circonstances aggravantes spéciales, et d'insister sur l'importance de qualifier et d'enregistrer correctement l'infraction, de mener une enquête adéquate et d'infliger une peine adaptée.
56. Dans le cadre du projet du BIDDH visant à définir une réponse globale de la justice pénale face aux infractions motivées par la haine, trois formations pilotes destinées aux policiers et aux procureurs (75 participants en tout) ont été dispensées au premier semestre de 2018 dans trois villes bulgares. Le manuel du BIDDH concernant la formation destinée aux policiers et aux procureurs sur la lutte contre les infractions motivées par la haine a aussi été publié en bulgare. En 2019, le BIDDH a aidé la société civile bulgare à constituer un groupe réunissant plusieurs organisations actives dans la lutte contre les différentes formes d'intolérance et de discrimination. Était notamment prévu parmi les diverses activités proposées un atelier (Sofia, 19-21 février 2019) sur la méthodologie du BIDDH face aux infractions pénales motivées par la haine et sur la plateforme de signalement auprès de la société civile. Ces diverses activités ont abouti à la formation d'un groupe d'organisations bulgares chargées d'enregistrer les infractions pénales motivées par la haine ; une formation leur a été dispensée pour apprendre à enregistrer et à signaler correctement ces infractions et un formulaire d'enregistrement leur a été remis.
57. La FRA et le BIDDH ont organisé ensemble, les 20 et 21 juin 2019 à Sofia, un atelier de soutien consacré aux diverses façons d'améliorer les démarches suivies à l'échelon national pour enregistrer officiellement les infractions motivées par la haine et collecter des données à leur sujet en Bulgarie. L'atelier a rassemblé plus d'une trentaine de représentants de la police, du ministère de la Justice, du parquet, du secteur judiciaire et de plusieurs ONG participant au suivi des infractions pénales motivées par la haine. Outre ces activités organisées en 2018, au total 1 286 formations professionnelles ont été dispensées à l'intention des policiers qui travaillent dans un milieu multiethnique et 22 259 policiers ont été formés.
58. L'ECRI félicite les autorités bulgares pour les mesures qu'elles ont prises afin de lutter contre les infractions et la violence motivées par la haine ; elle a toutefois été informée par de nombreuses organisations de la société civile du fait que les victimes d'actes de violence raciste ou anti-LGBTI refusent en grande majorité de signaler ces cas aux autorités répressives, en lesquelles elles n'ont aucune confiance. À cet égard, l'ECRI note que la police ne dispose ni d'unités ni de policiers spécialisés dans les infractions pénales motivées par la haine qui pourraient assurer en permanence le lien avec les communautés les plus touchées par la violence motivée par la haine.
59. L'ECRI recommande aux autorités de constituer au sein de la police des unités spécialisées dans les infractions pénales motivées par la haine qui travailleraient en lien étroit avec les communautés les plus touchées par la violence motivée par la haine.

60. L'ECRI note avec satisfaction que les « groupes d'autodéfense » parfois violents qui étaient postés aux frontières en 2016 et 2017 ne sont plus actifs. Elle se dit néanmoins préoccupée par le fait que ces groupes étaient à un certain moment encouragés, pourrait-on dire, par des responsables politiques et des hauts fonctionnaires. Par ailleurs, aucun des cas de violence contre les migrants n'a entraîné de condamnation par des tribunaux pénaux et seule une personne a été traduite en justice mais sa condamnation en première instance a ensuite été annulée. L'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que les auteurs de tels actes aient à en répondre.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Roms

Données et politiques

61. La Bulgarie compte plusieurs minorités nationales. L'ECRI renvoie à cet égard au Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) et à ses travaux⁴⁰. Le Comité consultatif s'occupe notamment de questions relatives à l'expression d'une identité distincte, et par exemple de l'éducation dans la langue maternelle, qui ne relèvent pas du mandat de l'ECRI. Dans la présente section, où elle analyse la situation du pays sous l'angle de l'intégration et de l'inclusion, l'ECRI ne cherche pas à couvrir tous les groupes minoritaires : elle se limite à celui qui est le plus marginalisé et exclu socialement, à savoir les Roms.

62. On estime que la Bulgarie compte en moyenne 750 000 Roms, soit approximativement 9,94 % de la population⁴¹. Dans son rapport précédent, l'ECRI a recommandé⁴² aux autorités d'allouer à la Stratégie nationale d'intégration des Roms (2012-2020) des financements suffisants pour garantir son efficacité, mais aussi de trouver des solutions, en étroite liaison avec toutes les communautés concernées, pour que le Conseil national pour la coopération sur les questions ethniques et d'intégration (CNCEI) s'acquitte dûment de sa mission. Ce Conseil, qui est un organe consultatif et de coordination chargé d'aider le gouvernement à définir sa ligne d'action à l'égard des minorités nationales, ethniques et religieuses, est présidé par le vice-premier ministre et composé de hauts responsables issus de tous les ministères et des organisations représentant les minorités nationales. Il assure la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms (2012-2020) et la nouvelle Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030)⁴³ et des plans d'action. Par le passé, les ONG n'ont pas toujours jugé le Conseil efficace et des groupes représentant les Roms et la minorité turque ont fini par s'en éloigner. La désignation à la présidence du Conseil pour 2017-2018 d'un vice-premier ministre issu d'un parti ultranationaliste a notamment amené les ONG roms à cesser toute coopération avec le Conseil⁴⁴. Toutefois, la situation semble s'être de nouveau améliorée depuis lors et l'ECRI, qui met l'accent sur sa recommandation précédente, encourage vivement les autorités à veiller à ce que les travaux se fassent en étroite coopération et à ce que ce mécanisme fonctionne efficacement afin que la nouvelle Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030) soit mise en œuvre.

⁴⁰ Voir : Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales – Quatrième avis sur la Bulgarie, 2020.

⁴¹ Conseil de l'Europe, Roms et Gens du voyage (2012), estimations sur la population rom dans les pays européens.

⁴² ECRI (2014) : paragraphe 79.

⁴³ Adoptée par le Conseil des Ministres le 5 mai 2022 (Décision n° 278), <https://nccedi.government.bg/en/node/451>

⁴⁴ CommDH(2020)8 : paragraphe 28.

63. La nouvelle stratégie est axée sur les domaines prioritaires que sont l'éducation, l'emploi, le logement et la santé ; l'égalité, l'inclusion et la participation sont quant à elles des questions transversales. En outre, l'accent est désormais mis sur les femmes roms, ce qui s'est notamment traduit par la création de conseils consultatifs avec des femmes et des jeunes roms. À l'échelon local (municipal), les plans d'intégration des Roms s'inscrivent dans le cadre de plans régionaux qui s'inscrivent à leur tour dans le cadre du plan national. Il arrive cependant que les autorités locales ne reçoivent pas les ressources nécessaires pour accomplir tout ce qu'elles pourraient, même lorsque les responsables municipaux ont la volonté politique d'agir, comme l'ECRI l'a constaté dans la ville de Plovdiv.

Éducation

64. Selon le rapport de l'UNICEF de 2017, 45 % des enfants roms ne vont pas à la maternelle et 15 % ne sont pas scolarisés⁴⁵. Les différents rapports continuent d'évoquer la ségrégation de fait dont les élèves roms sont victimes dans l'éducation : nombre d'entre eux vivent en effet dans des zones marginalisées de fait et sont principalement scolarisés dans des écoles situées dans ces zones-là. Ces écoles, qui sont surtout fréquentées par des élèves roms, sont souvent défavorisées⁴⁶. L'ECRI note à ce propos que les autorités municipales de Plovdiv ont tenté de mettre en œuvre, entre 2017 et 2021, un projet d'intégration consistant à aller chercher les enfants roms en bus dans leurs quartiers pour les conduire dans trois écoles situées dans d'autres quartiers. Les autorités ont toutefois constaté qu'alors qu'un petit nombre d'enfants roms pouvaient assez bien s'intégrer dans leurs nouvelles écoles, ce n'était plus le cas dès qu'ils étaient plus nombreux. Les experts de la municipalité ont reconnu que la tentative avait échoué car, à la suite de l'arrivée des enfants roms, des parents non roms ont retiré leurs enfants de l'école. L'expérience du projet sera maintenant analysée et évaluée par les autorités locales et par l'Académie bulgare des sciences, qui avait accompagné le projet. L'ECRI encourage vivement les autorités nationales à appuyer cette analyse ainsi que les mesures que prendront les autorités locales pour remédier à ce problème.

65. Depuis le 1^{er} août 2016, d'après la loi sur l'enseignement préscolaire et scolaire, les maternelles et les écoles ne peuvent plus placer les enfants ayant des origines ethniques différentes dans des classes ou des groupes distincts⁴⁷. Toutefois, l'ECRI a appris qu'une plainte à ce propos avait été déposée à Plovdiv. Il n'y a globalement pas de données à jour sur la ségrégation de fait dans les écoles. Cependant, dans une étude de 2014, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE avait constaté qu'en Bulgarie le pourcentage d'enfants roms de moins de 15 ans à être scolarisés dans une école spécialisée ou dans une classe principalement réservée aux Roms était de 14 %⁴⁸.

66. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à mettre fin à toutes les formes de ségrégation de fait touchant les enfants roms à la maternelle ou à l'école.

67. On estime que seuls 9 % des enfants roms suivent un enseignement secondaire et 0,5 % d'entre eux obtiennent un diplôme universitaire, selon le recensement de 2011. En ce qui concerne ce dernier chiffre, des progrès ont été signalés : une enquête de 2019 a montré que la proportion de Roms ayant fait des études supérieures était de 2,6 %⁴⁹. Bien qu'il n'y ait pas de statistiques ventilées en fonction de l'appartenance ethnique, les enseignants et les experts sont

⁴⁵ UNICEF (2017), *Situation of women and children in Bulgaria*: 10.

⁴⁶ ENLE (2019) : 40.

⁴⁷ ENLE (2019) : 40.

⁴⁸ EU FRA (2016a), *Éducation : La situation des Roms dans 11 Pays membres de l'UE* : 48.

⁴⁹ Angelova, R., Dimitrova, M., et al. (2021), *Education and success of the Roma community: Main conclusions from a nationally representative survey of the Roma community in Bulgaria*.

nombreux à penser que dans les établissements d'enseignement secondaire comptant une majorité d'élèves roms, les taux d'abandon et d'assiduité irrégulière sont plus élevés. Lors de sa visite à Plovdiv, l'ECRI a appris que dans l'arrondissement de Stolipinovo, dont les habitants sont principalement des Roms, 0,1 % seulement de la population a un diplôme de l'enseignement supérieur et 6,9 % seulement a achevé le cycle secondaire. On estime d'ailleurs qu'un pourcentage élevé de personnes ne serait pas allé au-delà de l'école primaire, ni même reçu la moindre éducation formelle.

68. Depuis 2016, les autorités proposent jusqu'à une centaine d'heures de cours de bulgare, en maternelle, aux enfants dont la langue maternelle n'est pas le bulgare. Bien que ces mesures ne ciblent pas exclusivement les enfants roms, ce sont eux qui en grande majorité en sont les bénéficiaires. Il est évident qu'il faut d'abord avoir une bonne maîtrise de la langue d'instruction pour pouvoir réussir à l'école. Étant donné que de nombreux enfants roms, mais pas tous, loin de là, grandissent dans un milieu familial où l'on parle surtout le romani, l'ECRI estime que ces classes de langues sont une mesure très positive. Il semble toutefois que les enfants roms qui ont besoin de ces cours de bulgare ne sont pas tous inscrits et, en outre, que 100 heures de cours ne suffisent pas toujours.

69. L'ECRI recommande que les autorités renforcent les cours de bulgare à la maternelle, à la fois en en faisant bénéficier davantage d'enfants roms, mais aussi en augmentant le nombre d'heures de cours si nécessaire.

70. Afin d'évaluer correctement la situation des Roms dans l'éducation, il faut collecter les données appropriées, or les autorités ont confirmé à l'ECRI qu'elles ne collectent pas de données portant spécifiquement sur ce point. On peut se féliciter des nombreux rapports attestant du bon travail accompli par les médiateurs scolaires roms, qui suivent les enfants roms et leurs familles dans les communautés et encouragent la scolarisation des enfants et l'achèvement de la scolarité. L'ECRI note que le travail de ces médiateurs est très apprécié par les familles concernées, par les représentants de la communauté rom et par les autorités municipales.

Emploi

71. En ce qui concerne la situation des Roms dans l'emploi, l'ECRI constate que dans ce domaine non plus aucune donnée ne porte spécifiquement sur les Roms. Dans l'arrondissement municipal de Stolipinovo qui est évoqué plus haut, les ONG roms estiment que le taux de chômage est d'au moins 80 %, alors que le taux de chômage général dans le pays est de 5,3 %. Il est évident qu'un faible niveau d'instruction se traduit plus tard par des taux de participation extrêmement faibles au marché du travail et, si emplois il y a, ils sont faiblement rémunérés et plus précaires.

72. L'ECRI note que, dans le cadre de la Stratégie nationale 2012-2020 d'intégration des Roms et du plan d'action qui l'accompagne, l'Agence publique pour l'emploi propose un certain nombre de services de promotion de l'intégration socio-économique des groupes défavorisés sur le marché du travail et notamment des chômeurs qui s'identifient en tant que Roms. En 2020, près de 30 000 personnes s'identifiant en tant que Roms ont pris part aux diverses activités proposées à savoir, entre autres, des formations professionnelles et des stages d'acquisition de compétences, des conseils en recherche d'emploi et des orientations professionnelles et des stages d'acquisition de compétences entrepreneuriales ; l'accès au marché du travail était également possible grâce à des emplois subventionnés. Là encore, l'ECRI a entendu beaucoup de bien au sujet des médiateurs de l'emploi, qui dans bien des cas aident les Roms à surmonter les obstacles administratifs, les informent des activités d'accompagnement existantes, dont ils font d'ailleurs la promotion auprès des communautés roms. L'on note toutefois – sans tenir compte de 2020, où la faible participation était au

moins partiellement due à la pandémie de Covid-19 – que le nombre de participants était inférieur en 2019 à ce qu'il était en 2017. L'ECRI encourage vivement les autorités à évaluer ces activités afin de déterminer les facteurs à l'origine de la chute du nombre de participants, et de s'attacher particulièrement à répondre à la question de savoir si c'est en raison d'une éducation formelle très limitée, voire d'une absence totale d'éducation formelle, que certains Roms ne profitent pas de ces activités d'accompagnement. Si c'était le cas, les autorités devraient revoir ou élargir leurs activités en conséquence afin que ce groupe cible puisse aussi en bénéficier.

Logement

73. En Bulgarie, les Roms connaissent souvent des conditions de logement précaires : ils occupent des habitations qui ne répondent pas aux normes minimales et sont parfois délabrées, ils n'ont qu'un accès très limité aux infrastructures élémentaires, à la sécurité d'occupation ou aux services essentiels, par exemple les transports publics, les soins médicaux d'urgence, la collecte des déchets, ni même parfois à l'électricité et à l'eau. Il existe souvent une ségrégation de fait en matière de logement car certains quartiers, que les non-Roms ont quittés, sont surtout habités par des Roms. Dans de nombreux endroits, les autorités locales ont fermé les yeux pendant des dizaines d'années sur les problèmes de logement et d'infrastructure des Roms, et elles ont peu investi, voire pas du tout, dans le développement des quartiers où vivent les Roms. Nombreux sont les endroits où les autorités ont systématiquement refusé d'inclure les quartiers roms dans les plans d'urbanisme et de les régulariser. Les expulsions forcées et l'absence de protection sociale pour les personnes qui se retrouvent sans logement à la suite de ces expulsions n'ont fait qu'aggraver cette situation⁵⁰.
74. Une étude très récente évoque la persistance de conditions de vie désastreuses dans certaines zones d'habitation roms. Selon un rapport établi par le Bureau européen de l'environnement (BEE), un réseau paneuropéen d'ONG environnementales, quelque 60 000 personnes vivraient dans l'arrondissement de Stolipinovo, qui est situé à Plovdiv et constitue la plus vaste zone d'habitation rom en Europe. Beaucoup d'habitants sont privés d'eau courante et des services d'assainissement qui desservent le reste de la ville⁵¹.
75. De nombreux cas d'expulsions forcées, malgré les risques de se retrouver, pour les personnes concernées, sans abris, ont été attestés et les victimes n'ont eu aucun recours. Il convient de citer à ce propos l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 24 avril 2012 (définitif le 24 septembre 2012) dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*, concernant une communauté rom menacée par des expulsions forcées collectives. L'exécution de cet arrêt a été placée sous la procédure de surveillance soutenue du Comité des Ministres et de la Cour européenne des droits de l'homme⁵². Les Roms qui ont dû quitter leur domicile après des manifestations ciblant leurs communautés dans plusieurs localités, dont Voyvodinovo (voir paragraphes 45-47 plus haut), village que quelque 200 personnes ont fui en janvier 2019 sous la menace de violences collectives, ne se sont vus proposer aucune autre solution de logement adéquate. Nombre d'entre eux vivent maintenant dans des conditions extrêmement précaires.

⁵⁰ ENLE (2019) : 44.

⁵¹ The Guardian (6 avril 2020), "*Roma suffer under EU's 'environmental racism', report concludes*".

⁵² ENLE (2019) : 44 et notes de bas de page 246 et 247, Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 25446/06. Voir aussi la Résolution intérimaire CM/ResDH(2020)357, Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Groupe *Yordanova et autres contre Bulgarie* : <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-206990> ; voir aussi la fiche pays de la Bulgarie par la Cour européenne des droits de l'homme : <https://rm.coe.int/1680709740>.

76. Selon des rapports d'ONG, 89 % des arrêtés de démolition de bâtiments résidentiels pris par les autorités locales entre 2012 et 2016 (sur un échantillon de 61 % des municipalités en Bulgarie) concernaient des bâtiments occupés par des Roms. Par ailleurs, les ONG estiment qu'en Bulgarie au moins la moitié des Roms vivent dans des logements construits illégalement, ce qui fait que ces personnes ne sont pas enregistrées, une situation qui a souvent pour elles de graves conséquences allant de l'absence de soins de santé à l'absence de documents d'identité et de droit de vote. En outre, il n'est pas possible aux habitants des campements de fortune de demander des améliorations des infrastructures publiques. La plupart du temps, les personnes expulsées ne se voient proposer aucune autre solution de logement adéquate. Toutefois, des solutions temporaires ont été trouvées dans certaines localités, par exemple à Peshtera, où la municipalité a versé l'équivalent d'un an de loyer aux personnes expulsées.⁵³

77. Les tentatives des pouvoirs publics de légaliser les logements dans les campements de fortune ont en général échoué mais certaines ont abouti, par exemple les projets pilotes menés à Kjustendil et à Dupnitsa. La législation en vigueur ne permet de légaliser que les bâtiments construits avant le 31 mars 2001, les autres pouvant être démolis à tout moment⁵⁴. De nombreuses municipalités ont fait savoir qu'elles n'avaient pas de logements sociaux disponibles et que la loi ne les obligeait pas à prévoir des crédits à cet effet. Seules quelques municipalités construisent actuellement de nouveaux logements sociaux grâce à des fonds alloués dans le cadre d'un programme de l'UE⁵⁵. Hormis le fait qu'il n'y a pas assez de logements sociaux en général, d'autres obstacles empêchent les Roms d'y avoir accès. Les municipalités, qui sont libres de définir leurs propres critères d'accès aux logements sociaux, exigent souvent que les demandeurs n'aient pas auparavant habité dans des bâtiments « illégaux » ou qu'ils aient déjà une adresse officielle. Un autre obstacle est l'opposition de la population locale, qui a poussé certaines municipalités à annuler des projets de construction⁵⁶.

78. L'ECRI recommande aux autorités de protéger les logements des Roms contre les mesures de démolition n'offrant pas les garanties énoncées dans les textes internationaux applicables (notamment un préavis suffisant, la possibilité d'intenter un recours contre ces mesures et la mise à disposition d'un autre logement).

Soins de santé

79. À cause du chômage qui les frappe, un certain nombre de Roms n'ont pas d'assurance maladie. Les gens qui bénéficient d'aides sociales sont censés verser une cotisation (d'environ 6 euros par mois) pour leur assurance maladie publique qui est prélevée sur le montant qu'ils touchent. Toutefois, beaucoup de Roms ne le savent pas ou ont des fins de mois difficiles avec les sommes qu'ils perçoivent. Dans cette situation, il est compliqué pour eux de faire face à de nouvelles dépenses imprévues comme celles qu'a entraînées la pandémie de Covid-19 (masques, gel désinfectant). D'après ce qui a été rapporté à l'ECRI, les médiateurs sanitaires roms prodiguent une aide très précieuse aux Roms, qu'ils conseillent et informent par exemple au sujet des règles de l'assurance maladie ou des règles liées à la pandémie (voir aussi section IV.A).

80. La CPD a été saisie après qu'un ancien ministre de la santé avait déclaré, à la suite d'un incident, qu'il n'autoriserait plus les véhicules de secours à desservir

⁵³ CommDH(2020)8 : paragraphe 18.

⁵⁴ CommDH(2020)8 : paragraphe 20.

⁵⁵ CommDH(2020)8 : paragraphe 21.

⁵⁶ CommDH(2020)8 : paragraphe 22.

les quartiers roms. L'ECRI croit comprendre que cette déclaration a été rectifiée et qu'il n'y a plus de problème. Elle invite néanmoins les autorités à veiller à ce que le droit des Roms à l'accès aux soins de santé de base ne soit plus remis en question par des hauts responsables publics.

Observations générales

81. Les paragraphes précédents évoquaient notamment le travail positif des médiateurs roms dans les domaines de la santé, de l'emploi et de l'éducation, des exemples dont l'ECRI a aussi entendu parler pendant sa visite à Plovdiv.
82. L'ECRI recommande en priorité aux autorités d'augmenter le nombre de médiateurs roms et d'élargir la portée de leurs précieux travaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi.
83. Comme indiqué plus haut, les autorités bulgares ne collectent pas de données exhaustives sur l'égalité en ce qui concerne l'intégration des Roms dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé. Sans ces données, il est très difficile de procéder à l'évaluation approfondie de l'efficacité des mesures en vigueur.
84. S'agissant de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030), du plan national d'action et des plans d'actions régionaux et locaux dont elle est assortie, les municipalités jouent un rôle important pour faire évoluer la situation globale. En conséquence, les orientations et pratiques des collectivités locales en ce qui concerne la situation des Roms sont de nature très diverse, ce qui a des incidences considérables sur la mise en œuvre de la stratégie. Il est capital d'apporter un soutien aux autorités locales, notamment financier, et de les aider à renforcer leurs capacités pour obtenir des résultats tangibles en termes d'intégration des Roms.
85. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier et d'améliorer les mesures qu'elles prennent pour l'intégration des Roms, notamment en collectant des données exhaustives sur les Roms, ventilées par genre (sexe) et concernant spécifiquement les secteurs de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé. La collecte de données devrait respecter les principes du consentement éclairé, de libre identification et de confidentialité, et n'avoir pour seul objet que de favoriser l'égalité des Roms. Les autorités devraient en outre fournir aux municipalités un soutien, en particulier financier, et des moyens d'action renforcés pour l'intégration des Roms, notamment afin d'harmoniser les normes applicables dans tout le pays. Il convient à cet égard de s'inspirer de la Recommandation de politique générale n° 13 révisée de l'ECRI sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.

B. Réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

Aperçu

86. Le nombre de réfugiés statutaires et de bénéficiaires de la protection subsidiaire⁵⁷ en Bulgarie a chuté après la crise migratoire de 2015, au cours de laquelle de nombreux migrants sont entrés en Bulgarie mais principalement avec l'intention de poursuivre leur route vers des pays d'Europe occidentale. La Bulgarie a reçu environ 20 000 demandes d'asile aussi bien en 2015 qu'en 2016. Les chiffres annuels sont retombés entre 2 000 et 4 000 au cours de la période 2017-2020. Pendant ces quatre ans, environ 1 400 personnes au total ont reçu le statut de réfugié et quelque 2 300 personnes ont bénéficié de la protection subsidiaire. En 2021, les demandes d'asile ont de nouveau brusquement augmenté pour s'établir à près de 11 000, principalement en raison d'un pic en fin d'année : plus de la moitié des demandeurs venaient d'Afghanistan. Cette augmentation des

⁵⁷ Les autorités bulgares utilisent aussi le terme "statut humanitaire".

demandes souligne la nécessité de renforcer et d'étendre les mesures d'intégration en vigueur⁵⁸.

87. Les demandeurs d'asile ont accès à des soins de santé dès lors qu'ils sollicitent une protection. Il est en outre possible d'avoir accès à des soins de santé et aux services de travailleurs sociaux dans les centres d'accueil. S'il n'est pas statué dans les trois mois sur une demande de protection, les demandeurs d'asile ont le droit de travailler. Si la protection est accordée, les bénéficiaires ont les mêmes droits en termes d'emploi (à l'exception de certains postes dans les services publics pour lesquels la citoyenneté bulgare est exigée), d'éducation, de logement et de protection sociale que les citoyens bulgares. À partir de là, ils peuvent aussi déposer une demande de regroupement familial, pour laquelle aucune condition spécifique de ressources ou de logement n'est exigée. Il n'y a dans l'ensemble aucune différence entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire en termes de droits et d'accès aux services susmentionnés, à la seule exception près que les premiers reçoivent un titre de séjour de cinq ans et les seconds de trois ans.
88. En 2015, les pouvoirs publics ont adopté la Stratégie nationale 2015-2020 sur la migration, l'asile et l'intégration, qui concerne notamment les personnes ayant obtenu l'asile ou le statut de réfugié en Bulgarie. Par la suite, ils ont adopté la Stratégie nationale 2021-2025 sur la migration. Un Conseil national sur la migration et l'intégration a été mis en place dans le cadre de la stratégie 2015-2020. Il s'agit d'un organe consultatif pour la formulation et la coordination de la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la migration et de l'intégration des étrangers demandeurs ou bénéficiaires de la protection en Bulgarie. La stratégie nationale définit l'intégration comme un processus à double sens (ce que l'ECRI n'a cessé de souligner). Cependant, il n'y a désormais plus de séances d'orientation ni de programmes d'intégration coordonnés à l'échelon national, et la responsabilité en matière d'intégration a été transférée aux autorités locales (voir paragraphe suivant). En conséquence, par exemple, seuls 13 bénéficiaires d'une protection internationale ont reçu en 2018 un soutien en matière d'intégration, non pas au titre du mécanisme national d'intégration néanmoins, mais au titre d'activités financées par l'UE⁵⁹.
89. Une ordonnance sur les conditions et les procédures régissant la conclusion, l'application et la résiliation de l'accord d'intégration des étrangers bénéficiant de l'asile ou d'une protection internationale a été adoptée en juillet 2017. Conformément à ce texte, il incombe aux autorités locales d'adopter et de mettre en œuvre des mesures et des lignes directrices en vue de l'inclusion et de l'intégration sociales des réfugiés ou des bénéficiaires d'une protection subsidiaire qui résident sur leur territoire. L'accord d'intégration est conclu entre ces personnes et la municipalité où elles habitent. Il est normalement d'une durée de trois ans et doit prévoir des activités d'intégration spécifiquement axées sur l'éducation, l'emploi, la formation, le logement, la santé, la protection sociale et les services sociaux. Toutefois, nombreuses sont les ONG à dénoncer le fait que, d'une part, les municipalités n'ont pas les fonds nécessaires pour organiser les activités d'intégration, et que, d'autre part, les règles, les mesures et les résultats attendus ne sont pas assez définis. Il n'est donc peut-être pas surprenant que, selon les données de l'Agence nationale pour les réfugiés (SAR), seuls quatre accords aient été conclus au 1^{er} septembre 2019, pour 26 personnes. Bien que ces accords d'intégration puissent conférer des avantages aux réfugiés ou aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, ils ne sont pas automatiquement conclus. Seules certaines municipalités les proposent (la SAR ne sert qu'à mettre en rapport les personnes intéressées et les municipalités). Les programmes

⁵⁸ Agence nationale bulgare pour les réfugiés et Conseil des Ministres (2021), statistiques et rapports.

⁵⁹ Comité bulgare Helsinki (2020) : 22.

nationaux d'intégration ont été en grande partie supprimés, mais les programmes proposés à l'échelon local ne sont toujours pas en mesure de compenser ce manque. Le Comité Helsinki de Bulgarie déplore cette situation, qu'il qualifie de « tendance vers l'intégration zéro »⁶⁰.

Cours de langue, éducation et emploi

90. Les autorités mettent l'accent sur la transition rapide entre le soutien initial qui est accordé aux demandeurs d'asile en termes de logement et de cours de bulgare, et l'égalité de traitement entre les citoyens bulgares et les personnes bénéficiant d'une protection. L'idée est de promouvoir une participation rapide au marché du travail. Bien que cette démarche ne soit pas, en elle-même, forcément mauvaise, l'ECRI souligne qu'il faut veiller à ce que les bénéficiaires d'une protection soient bien équipés et préparés, à ce qu'ils bénéficient de *suffisamment* de cours de langues et de stages de développement des compétences, et à ce que ces derniers tiennent compte de leur niveau d'instruction et de leur expérience professionnelle (voir plus bas). Non seulement les bénéficiaires d'une protection seront probablement plus à même de devenir autonomes sur le plan économique, mais ils pourront aussi nettement accroître leur contribution, à long terme, à l'économie bulgare et à la société en général. Il convient de noter en outre que l'idée selon laquelle les bénéficiaires d'une protection seraient placés sur un pied d'égalité avec les citoyens bulgares en matière d'accès à des prestations sociales peut partir de l'hypothèse trompeuse que ces personnes auraient toutes les mêmes besoins et appuis. Or, surtout dans une période aussi difficile sur le plan économique que peut l'être la pandémie de Covid-19, le fait de ne pas pouvoir s'appuyer sur des réseaux relationnels établis, comme la famille ou les amis, peut énormément aggraver les difficultés rencontrées.
91. Conformément à la loi sur l'enseignement préscolaire et scolaire, les enfants qui sont en âge de scolarisation obligatoire et qui résident dans le pays, y compris les ressortissants étrangers et les personnes ayant sollicité ou reçu une protection internationale, bénéficieront de cours de bulgare gratuits en plus, si nécessaire. Les cours peuvent être individuels ou se faire en groupe et ils sont dispensés en sus du programme scolaire pendant 12 mois. Les élèves ayant sollicité ou reçu une protection internationale qui ont des lacunes ou des difficultés à maîtriser les contenus éducatifs bénéficient de cours de bulgare et de cours de soutien dans d'autres matières, conformément à l'ordonnance sur l'éducation inclusive. Cependant, à ce propos, l'ECRI juge problématique que les autorités ne collectent pas de données sur les résultats scolaires des enfants bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.
92. Le Programme pour l'emploi et la formation des réfugiés a été adopté en 2014. Géré par l'Agence pour l'emploi, il vise à encourager l'intégration sur le marché du travail des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. Dans ce cadre, une procédure a été lancée grâce à laquelle 200 chômeurs bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ont été sélectionnés pour suivre la formation « Communiquer dans une langue étrangère : le bulgare », d'une durée de 180 heures, qui permet d'acquérir des compétences essentielles. Une autre procédure a été lancée grâce à laquelle 100 chômeurs bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ont été sélectionnés pour suivre une formation d'une durée de 300 heures permettant d'obtenir le premier degré d'une qualification professionnelle ou une qualification en alternance. Chaque personne au chômage qui suit la formation touche une allocation pour chaque journée de participation et pour les frais des transports. Ces initiatives sont certes louables, mais l'ECRI note qu'elles ne concernent qu'un nombre restreint de bénéficiaires et que, de l'avis de divers

⁶⁰ BHC (2020) : 32.

interlocuteurs, les cours normaux d'introduction à la langue qui sont mis à la disposition de tous les réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire sont globalement insuffisants, aussi bien en termes de durée que de disponibilité. S'il est positif que diverses ONG offrent des cours de bulgare à ces personnes, l'ECRI considère toutefois qu'il est problématique que les autorités s'en remettent aux ONG pour assurer le niveau requis d'enseignement du bulgare.

93. Le programme susmentionné comprend une formation qualifiante, par exemple pour les métiers d'ouvrier du bâtiment, de boulanger, de sélectionneur de plantes et de bétail, de serveur, de cuisinier et de coiffeur, ainsi qu'un emploi subventionné à plein temps pouvant aller jusqu'à 12 mois pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale⁶¹. Le ministère du Travail et de la Politique sociale propose des incitations financières aux employeurs qui accepteraient de recruter et de former des adultes au chômage bénéficiant du statut de réfugiés. L'enveloppe couvre jusqu'à 12 mois de salaire et les frais connexes. Le programme pour l'emploi et la formation des réfugiés a été prolongé en février 2020 en vertu d'une ordonnance du ministre du Travail et de la Politique sociale. Il semble toutefois qu'il faudrait procéder de toute urgence à une évaluation approfondie de ces mesures, tout particulièrement parce que le nombre de personnes en bénéficiant serait assez faible (157 de 2019 à 2021).

94. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier et d'étendre les mesures d'intégration destinées aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (notamment les cours de bulgare pour adultes et les mesures de développement des compétences et de soutien à l'emploi) afin de toucher davantage de personnes, soit en relançant les programmes nationaux d'intégration, soit en finançant suffisamment et en déployant intégralement les activités à l'échelon local.

95. Les autorités ont informé l'ECRI que la Bulgarie a accueilli plus de 80 000 Ukrainiens entre la fin du mois de février et mai 2022, surtout des femmes et des enfants⁶². Ces personnes ont en majeure partie été hébergées dans des villes proches de la frontière roumaine, avec 95% d'entre elles enregistrées au titre de la protection temporaire. Les autorités les ont initialement logées dans des hôtels aux frais de l'État, mais prévoient de les reloger dans des centres nationaux et municipaux disséminés dans tout le pays. Plus de 2 500 d'entre elles ont un contrat de travail et ont commencé à travailler. Toutes les personnes arrivant d'Ukraine ont accès aux soins de santé, aux services sociaux et à l'éducation, et reçoivent des allocations journalières. Des cours gratuits de bulgare leur sont proposés dans plusieurs endroits. La Croix-Rouge bulgare leur remet de la nourriture, des vêtements, des jouets, des fournitures médicales et des produits d'hygiène. L'ECRI félicite les autorités bulgares des efforts qu'elles déploient pour offrir protection et assistance aux nombreuses personnes arrivées d'Ukraine pour se réfugier dans le pays.

IV. QUESTIONS CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LA BULGARIE

A. La crise sanitaire de Covid-19

96. L'ECRI note que la Bulgarie, comme tous les États membres du Conseil de l'Europe, a été gravement touchée par la crise sanitaire de Covid-19 depuis début 2020. Toute la société en a subi les répercussions négatives sur le plan social et économique, notamment à cause des confinements et des autres restrictions qui se sont imposées. Il est toutefois important de souligner que les groupes vulnérables qui étaient déjà marginalisés avant la pandémie ont été

⁶¹ Agence des droits fondamentaux de l'UE (2018), *Current migration situation in the EU: Impact on local communities* (version actualisée) : 13.

⁶² Information officielle reçue en mai 2022. Voir également à ce sujet la déclaration de l'ECRI sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (adoptée lors de sa 88^e session plénière, tenue du 29 mars au 1^{er} avril 2022).

particulièrement affectés par la crise sanitaire, et spécialement la communauté rom de Bulgarie.

97. Pour ce qui concerne la scolarité des enfants roms, les divers problèmes déjà expliqués plus haut, à la section III.A, n'ont fait que s'aggraver lors du passage temporaire à l'enseignement en ligne. Si tous les enfants du pays ont été touchés par cette nouvelle donne, les enfants roms l'ont été tout particulièrement car un grand nombre de Roms (mais pas tous) vivent dans des quartiers défavorisés ou dans des camps de fortune, dans des logements surpeuplés où ils n'ont pas le matériel informatique nécessaire, et où la connectivité à internet et l'approvisionnement électrique ne sont pas fiables. Les autorités bulgares chargées de l'enseignement ont indiqué à l'ECRI qu'elles étaient au courant de ce problème et qu'elles avaient lancé un programme de soutien visant à fournir des tablettes et des ordinateurs portables aux enfants défavorisés (ce qui ne se limite pas aux enfants roms, mais inclut un grand nombre d'entre eux). Ce programme s'est toutefois heurté au problème selon lequel certains parents n'ont pas utilisé la somme allouée comme prévu. L'ECRI encourage vivement les autorités à continuer de chercher des solutions à ce problème au cas où, à l'avenir, l'enseignement en ligne serait de nouveau nécessaire.
98. La pandémie a eu des répercussions négatives sur l'emploi et les niveaux de revenus de beaucoup de Bulgares. Cela étant, la situation d'un grand nombre de Roms dans le domaine de l'emploi, déjà très difficile avant la pandémie, s'est énormément dégradée à cause de la crise sanitaire. Comme beaucoup de Roms travaillent dans le secteur informel de l'économie et/ou dans le secteur des services, deux secteurs très gravement touchés par les confinements et les fermetures dans lesquels il n'est pas possible de faire du télétravail, ils ont été singulièrement exposés au risque de perdre leur emploi, leurs revenus et leurs moyens de subsistance.
99. L'ECRI recommande aux autorités bulgares de tenir compte à l'avenir de la plus grande vulnérabilité, liée à la pandémie de Covid-19, d'un grand nombre de Roms dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, non seulement dans l'application de la Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030), mais aussi dans l'élaboration des programmes de relance socio-économiques concernant les personnes touchées par la pandémie. Par ailleurs, les autorités devraient optimiser le recours aux médiateurs de santé roms afin de dissiper la méfiance et tout malentendu découlant des mesures prises pendant la pandémie.

B. Recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

100. Dans son cinquième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités d'organiser promptement une campagne de sensibilisation pour présenter les demandeurs d'asile et les réfugiés sous un jour favorable, inviter à la tolérance à leur égard, et faire en sorte que le public comprenne la nécessité de la protection internationale. Dans ses conclusions relatives au suivi intermédiaire, en 2017, l'ECRI avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Depuis lors, les autorités bulgares lui ont fait savoir qu'un projet financé par l'UE et intitulé « *Tolerant society for integration of persons seeking or receiving international protection* » avait été mis en œuvre en Bulgarie de 2017 à 2019 en coopération avec des ONG et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce projet visait à sensibiliser la population bulgare pour l'inviter à adopter une attitude tolérante et positive à l'égard des personnes sollicitant ou recevant une protection internationale mais aussi pour faciliter la pleine intégration de ces personnes dans la société bulgare. L'activité a réuni environ 800 bénéficiaires d'une protection internationale et une dizaine de milliers de Bulgares. La campagne nationale qui a été lancée pour promouvoir cette activité comprenait des émissions de télévision, des tables rondes régionales, des

documents d'information et une conférence nationale. Les autorités locales, en particulier de la ville de Sofia, ont pris part à diverses activités.

101. Dans son cinquième rapport, l'ECRI recommandait à la Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) de produire et de publier des informations sur la discrimination et des explications sur les procédures de plainte pour discrimination dans plusieurs langues utilisées dans le pays, et de leur donner une large diffusion. Dans ses conclusions de 2017, l'ECRI avait estimé que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre et elle s'était félicitée en particulier de l'amélioration du site web de la CPD, auquel avait été ajouté un outil permettant de traduire dans un grand nombre de langues les informations sur les procédures de cet organe. L'ECRI avait alors regretté qu'il faille rédiger en bulgare les plaintes déposées auprès de la CPD ou au moins les accompagner d'une traduction en bulgare si l'original était rédigé dans une autre langue. Les autorités s'appuient à ce propos sur l'article 3 de la Constitution de la République de Bulgarie, qui indique que le bulgare est la langue officielle de l'État. L'ECRI note toutefois que le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) a évoqué la possibilité que les personnes qui ne maîtrisent pas le bulgare puissent faire traduire leur plainte, mais qu'il regrettait qu'aucune disposition n'ait été prise pour permettre au moins aux personnes appartenant aux deux plus grandes minorités ethniques du pays de s'adresser à la CPD dans leurs langues premières, le romani et le turc. L'ECRI estime, tout comme le Comité consultatif, qu'une telle disposition pourrait réduire le seuil à partir duquel les personnes physiques peuvent déposer une plainte, et qu'il s'agirait d'un geste symbolique à l'égard de ces groupes⁶³. Elle encourage donc vivement les autorités bulgares à envisager cette possibilité tout en tenant compte de l'article 53(2) de la loi anti-discrimination.

⁶³ Comité consultatif de la Convention-cadre (2020) : paragraphe 41.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- (paragraphe 19) L'ECRI recommande aux autorités bulgares de constituer un groupe de travail chargé des questions liées aux personnes LGBTI, qui devrait inclure des divers organismes issus de la communauté LGBTI, pour mener des recherches au sujet des formes sous lesquelles s'exprime actuellement la discrimination contre les personnes LGBTI puis, sur cette base, établir une stratégie nationale et le plan d'action correspondant sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI.
- (paragraphe 82) L'ECRI recommande aux autorités d'augmenter le nombre de médiateurs roms et d'élargir la portée de leurs précieux travaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

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

LISTE DES RECOMMANDATIONS

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

1. (paragraphe 4) L'ECRI recommande aux autorités bulgares de modifier la loi contre la discrimination (2005) afin d'accorder l'immunité fonctionnelle aux membres de la Commission pour la protection contre la discrimination, conformément au paragraphe 24 de sa Recommandation de politique générale n° 2 révisée sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.
2. (paragraphe 9) L'ECRI recommande aux autorités bulgares de mettre en place un système pour suivre les incidents à caractère raciste et anti-LGBTI en milieu scolaire et lutter contre ces phénomènes.
3. (paragraphe 17) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités visant à élaborer une législation sur la conversion sexuelle (changement de sexe d'une personne) et la reconnaissance du genre qui garantisse la conformité aux normes et aux avis d'experts internationaux en matière de droits humains.
4. (paragraphe 19) L'ECRI recommande en priorité aux autorités bulgares de constituer un groupe de travail chargé des questions liées aux personnes LGBTI, qui devrait inclure des divers organismes issus de la communauté LGBTI, pour mener des recherches au sujet des formes sous lesquelles s'exprime actuellement la discrimination contre les personnes LGBTI puis, sur cette base, établir une stratégie nationale et le plan d'action correspondant sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI.
5. (paragraphe 42) L'ECRI recommande aux autorités de s'appuyer sur les mesures positives qu'elles ont prises en matière de prévention et de lutte contre l'antisémitisme pour définir des mesures similaires applicables aux autres groupes vulnérables qui sont exposés à des discours de haine.
6. (paragraphe 47) L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que des groupes de personnes fassent subir aux Roms des menaces ou des actes de violence et pour veiller à ce que les auteurs de ces menaces et violences aient à répondre de leurs actes.
7. (paragraphe 52) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités selon laquelle il convient de faire figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans tous les articles du Code pénal relatifs au discours de haine et au crime de haine (articles 162, 163, 131 et 116).
8. (paragraphe 59) L'ECRI recommande aux autorités de constituer au sein de la police des unités spécialisées dans les infractions pénales motivées par la haine qui travailleraient en lien étroit avec les communautés les plus touchées par la violence motivée par la haine.
9. (paragraphe 66) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à mettre fin à toutes les formes de ségrégation de fait touchant les enfants roms à la maternelle ou à l'école.
10. (paragraphe 69) L'ECRI recommande que les autorités renforcent les cours de bulgare à la maternelle, à la fois en en faisant bénéficier davantage d'enfants roms, mais aussi en augmentant le nombre d'heures de cours si nécessaire.
11. (paragraphe 78) L'ECRI recommande aux autorités de protéger les logements des Roms contre les mesures de démolition n'offrant pas les garanties énoncées dans les textes internationaux applicables (notamment un préavis suffisant, la possibilité d'intenter un recours contre ces mesures et la mise à disposition d'un autre logement).

12. (paragraphe 82) L'ECRI recommande en priorité aux autorités d'augmenter le nombre de médiateurs roms et d'élargir la portée de leurs précieux travaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi.
13. (paragraphe 85) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier et d'améliorer les mesures qu'elles prennent pour l'intégration des Roms, notamment en collectant des données exhaustives sur les Roms, ventilées par genre (sexe) et concernant spécifiquement les secteurs de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé. La collecte de données devrait respecter les principes du consentement éclairé, de libre identification et de confidentialité, et n'avoir pour seul objet que de favoriser l'égalité des Roms. Les autorités devraient en outre fournir aux municipalités un soutien, en particulier financier, et des moyens d'action renforcés pour l'intégration des Roms, notamment afin d'harmoniser les normes applicables dans tout le pays. Il convient à cet égard de s'inspirer de la Recommandation de politique générale n° 13 révisée de l'ECRI sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.
14. (paragraphe 94) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier et d'étendre les mesures d'intégration destinées aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (notamment les cours de bulgare pour adultes et les mesures de développement des compétences et de soutien à l'emploi) afin de toucher davantage de personnes, soit en relançant les programmes nationaux d'intégration, soit en finançant suffisamment et en déployant intégralement les activités à l'échelon local.
15. (paragraphe 99) L'ECRI recommande aux autorités bulgares de tenir compte à l'avenir de la plus grande vulnérabilité, liée à la pandémie de Covid-19, d'un grand nombre de Roms dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, non seulement dans l'application de la Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030), mais aussi dans l'élaboration des programmes de relance socio-économiques concernant les personnes touchées par la pandémie. Par ailleurs, les autorités devraient optimiser le recours aux médiateurs de santé roms afin de dissiper la méfiance et tout malentendu découlant des mesures prises pendant la pandémie.

BIBLIOGRAPHIE

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

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

1. ECRI (2017), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Bulgarie, CRI(2017)22.
2. ECRI (2014), Cinquième rapport sur la Bulgarie, CRI(2014)36.
3. ECRI (2012a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Bulgarie, CRI(2012)7.
4. ECRI (2009a), Quatrième rapport sur la Bulgarie, CRI(2009)2.
5. ECRI (2004a), Troisième rapport sur la Bulgarie, CRI(2004)2.
6. ECRI (2000a), Second rapport sur la Bulgarie, CRI(2000)1.
7. ECRI (1998a), Rapport sur la Bulgarie, CRI(98)46.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#): La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#): Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 3](#): La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998c), [Recommandation de politique générale n° 4](#): Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2022)06.
13. ECRI (2000b), [Recommandation de politique générale n° 6](#): La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#): La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017.
15. ECRI (2004b), [Recommandation de politique générale n° 8](#): Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#): Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009b), [Recommandation de politique générale n° 12](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#): La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012b), [Recommandation de politique générale n° 14](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n° 15](#): La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n° 16](#): La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2022), [Glossaire de l'ECRI](#).
25. ECRI (2016), Rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1 janvier au 31 décembre 2015, CRI(2016)28.

Autres sources (dans l'ordre alphabétique)

26. Bulgarian Helsinki Committee (2021), Human Rights in Bulgaria in 2020 (Summary).
27. Bulgarian State Agency for Refugees with the Council of Ministers (2021), Statistics and reports.
28. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2020), Quatrième Avis sur la Bulgarie, ACFC/OP/IV(2020)001Final.
29. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, <https://www.coe.int/en/web/sogi/rec-2010-5>.
30. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2015), Droits de l'homme et personnes intersexuées - Document thématique.
31. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2020, avril 7), Les gouvernements doivent garantir l'égalité d'accès à la protection et aux soins pour les Roms et les Gens du voyage durant la pandémie de Covid-19.
32. Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Dunja Mijatović (2020), Report following her visit to Bulgaria from 25 to 29 November 2019, CommDH(2020)8.
33. Council of Europe, Roma and Travellers (2012), Estimates on Roma population in European countries.
34. Cour européenne des droits de l'homme (2020), Y.T. c. Bulgarie, (Requête n °41701/16), Arrêt.
35. Cour européenne des droits de l'homme (2021, décembre), Fiche thématique – Roms et Gens du voyage.
36. Cour européenne des droits de l'homme (2022, janvier), Fiche pays pour la presse - Bulgarie.
37. European Network against Racism (ENAR) (2019), Dimensions of Antigypsyism in Europe.
38. European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field (ENLE) (2019), Country Report Non-Discrimination Bulgaria 2019.
39. European Roma Rights Centre (ERRC) (2020, May 4), Anti-Roma hate speech by MEP Angel Dzhambazki.
40. ERRC (2019, April 16), Bulgarian Government Set for Sweeping Victory in EU Elections after Anti-Roma Violence.
41. European Union (EU), European Commission (2019), Special Eurobarometer 493, Report, Discrimination in the European Union.
42. EU, Agency for Fundamental Rights (FRA) (2015), The fundamental rights situation of intersex people.
43. EU, FRA (2017), Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results.
44. EU, FRA (2018), Working with Roma: Participation and empowerment of local communities, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/working-roma-participation-and-empowerment-local-communities>
45. EU FRA (2018), Current migration situation in the EU: Impact on local communities (update).
46. EU, FRA (2019) Antisemitism - Overview of data available in the European Union 2008–2018.
47. Hubbard, L. (2020), Speak Out. A Survey of Online Anti-LGBT+ Hate Speech and Hate Crime.
48. Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), (2021, November 3), Bulgarian Presidential Candidate Charged over Violent Attack on LGBT Center.
49. The Guardian (2020, April 6), Roma suffer under EU's 'environmental racism', report concludes, Thousands live in squalor due to policies of exclusion and deprivation, says study.
50. Union européenne (UE), FRA (2016a), Éducation : la situation des Roms dans 11 États membres de l'UE.
51. UE, FRA (2016b), Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Les Roms - Sélection de résultats.
52. UNICEF (2017), Situation of women and children in Bulgaria.

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit (en anglais uniquement) ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Bulgarie

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la Bulgarie sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 30 mars 2022, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

COMMENTS OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA ON THE SIXTH REPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE ON BULGARIA

The Government of the Republic of Bulgaria appreciates that in the Sixth Report of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on Bulgaria, progress in a number of areas in the field of combating racism and intolerance have been recognized.

The visit of ECRI, together with the additional information provided by the Republic of Bulgaria, was prepared with the assistance of the National Council for Cooperation on Ethnic and Integration Issues, the Ministry of Interior, the Ministry of Justice, the Ministry of Education and Science, the Ministry of Culture, the Ministry of Labour and Social Policy, the Ministry of Regional Development and Public Works, the Ministry of Health, the Supreme Prosecutor's Office of Cassation, the National Commission for Combating Trafficking in Human Beings, the National Statistical Institute, the Council for Electronic Media and the Commission for Protection against Discrimination, under the coordination role of the Ministry of Foreign Affairs.

The Government would like also to thank ECRI for adopting a number of comments made by the Bulgarian authorities to the draft version of the report as well as for accepting some of the additionally provided explanations, which resonated in the final text of the report. The Government is fully determined to take into consideration the proposed recommendations in the report to further improve the actual situation on the ground in the country.

* * *

In line with the established procedure concerning the possibility for a country under monitoring to provide its viewpoints in a separate Appendix, the Government provides the following additional and explanatory information:

I. General comments

The Republic of Bulgaria is a party to all major international legal instruments in the field of human rights and is committed to ensure full protection and realisation of human rights on its territory. All Bulgarian citizens are provided with the opportunity to freely state their affiliation to a certain ethnic, religious, linguistic or other group. The protection of their rights and freedoms is guaranteed by the Bulgarian Constitution, the national legislation and Bulgaria's international legal obligations in the field of human rights, in strict conformity with the principles of equality and non-discrimination.

The **Constitution of the Republic of Bulgaria** raises the rights, dignity and security of the individual to supreme principles. In this way, the respect for equality and non-discrimination is guaranteed at the highest legislative level. No restrictions on rights or privileges based on race, national or social origin, ethnic identity, sex, religion, education, opinion, political affiliation, personal and social status or property status are permitted (*art. 6, para. 2 of the Constitution*). Those grounds reflects the ones specified in art. 14 of the European Convention on Human Rights (ECHR), art. 2, para. 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights, art. 2, para. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 10 of the Treaty on the Functioning of the European Union and art. 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

The Constitutional Court ensures the supremacy of the Constitution. In accordance with art. 14, para. 6 of the Constitutional Court Act, the decisions of the Court are binding to all state bodies, legal entities and citizens.

The **Protection against Discrimination Act** establishes a dedicated independent state body, namely the Commission for Protection against Discrimination (CPD). The CPD decides on citizen appeals regarding direct and indirect forms of discrimination based on the constitutional grounds as well as all grounds provided in law or in international agreement

to which the Republic of Bulgaria is a party (*art. 4 of the Protection against Discrimination Act*).

The **Ombudsman's Act** settles the legal status, organisation and activity of the institution to intervene when the rights and freedoms of citizens are violated by state authorities or by natural or legal persons subject to private law. In accordance with Art. 150, para. 3 of the Constitution, the Ombudsman may approach the Constitutional Court with a request for declaring as unconstitutional a law which infringes human rights and freedoms.

The other relevant normative acts are the Equality of Women and Men Act, the Child Protection Act, the People with Disabilities Act and the Protection against Domestic Violence Act. In addition to those specific acts, a number of general acts contains anti-discrimination provisions such as the Penal Code and the Legal Aid Act. The Civil Servants Act and the Labour Code also include provisions regarding the protection of the rights, legal interests and freedoms of the citizens.

With regard to the two specific interim recommendations of ECRI, the Government would like to make the following clarifications:

1. On paragraph 19, in light of the model enshrined in the Constitution of the Republic of Bulgaria, the authorities would like to use the opportunity to reiterate the State's official position regarding **the use of term "gender" and "gender identity"**. As per Decisions № 13/2018 and 15/2021 of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, the term "gender" in the national legal system refers to the two sexes – female and male – that are biologically defined.

In Judgement № 15/2021, the Constitutional Court recognizes that some individuals could self-identify according to their own feelings regarding gender, which is regarded as the so-called "gender identity". The right of these persons to self-identify and to express themselves and communicate in their social life is not questioned and is protected as by art. 8 of the ECHR. It is also protected as by art. 4, para. 2 of the Constitution of the Republic of Bulgaria, guaranteeing the life, dignity and rights of the individual as values of the highest rank. The framework, within which the State is obliged to assist their identity status, remains within the firm context of the Constitution.

However, it should be noted that prohibition of discrimination based on "gender identity" is not included neither in the European Convention on Human Rights, nor in the EU acquis. The Republic of Bulgaria is under no obligation to recognise the concept of "gender identity" in the domestic legislation as the category is not part of the core international human rights law, which lays down the obligations and the standards which States are bound to respect.

2. On paragraph 82, on 5 May 2022, the Council of Ministers adopted the **National Strategy of the Republic of Bulgaria for Equality, Inclusion and Participation of Roma (2021-2030)** and the National Action Plan for its implementation for the period 2022-2023. The leading document in the development of the Strategy is the National Development Programme: Bulgaria 2030. The Strategy outlines the framework for implementation of policies for the socio-economic inclusion and participation of Roma. Its long-term goal is to ensure effective equality and reducing disparities between persons who self-identify themselves as Roma and the rest of the population. The Strategy establishes three horizontal goals - equality, inclusion and participation within the four spheres of action - education, health, housing and employment. The fight against discrimination is foreseen as a horizontal priority in all four spheres.

II. Specific comments

3. On paragraphs 3-4, ECRI's General Policy Recommendation No. 2 proposes functional immunity in view of the independence of the national equality bodies from state influence, specifically affecting their administrative independence, but **not** the immunity of their members from civil and/or criminal jurisdiction.

The Constitution of the Republic of Bulgaria in art. 69, art. 103, para. 1, art. 132 and art. 147, para. 6, declares which state bodies shall enjoy functional immunity. Although not included in those articles, the independence, impartiality and effectiveness of the CPD is fully guaranteed by the existing primary legislation. The status of CPD is legally enshrined in art. 40, para. 1 of the Protection against Discrimination Act (PADA), which stipulates that in the exercise of its powers, CPD is not subordinated to other state bodies. As a quasi-judicial body, CPD is completely separate from the state's legislative, executive and judicial branches. The decisions of CPD are taken on the basis of internal conviction of the members and are finalised by a simple majority of the members of the panel, pursuant to art. 64 of the PADA. The decisions of CPD may be subject to judicial review by the Supreme Administrative Court, pursuant to art. 68-70 of the PADA.

4. On paragraph 10, the Ministry of Interior prepares annual reports on its activities, which include statistical data. The reports contains official figures on the migration pressure, including numbers of irregularly present migrants in the Republic of Bulgaria.

They are published on the Ministry of Interior Internet [website](#) and are publicly available.

5. On paragraph 11, the Republic of Bulgaria has elaborated and adopted two consecutive national strategies in the field of migration management. They cover the periods 2015-2020 and 2021-2025. Both documents outline the goals, principles and target groups as well as the national policies, including irregular migration and integration. Each strategy is implemented through action plans.

The strategic documents are published at the Ministry of Interior [website](#) and are publicly available.

6. On paragraph 12, the Directorate "Migration" of the Ministry of Interior processes, systematizes and analyses the information on irregularly present migrants in the country, which is received through the Ministry's bodies. Information on the number of irregularly present citizens of third countries is presented on a monthly basis to the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX).

7. On paragraph 13, article 21, para. 2 of the Statistics Act states that natural persons are not obliged to provide the statistical authorities with data concerning their race, nationality, ethnic origin, religion, health status, private life, party affiliation, committed legal offences, philosophical and political views. The right to self-determine one's personal sexual orientation is considered as a subject to this person's private life. In addition, article 22 of the Statistics Act requests the National Statistical Institute (NSI) and the statistical authorities to inform the persons, who are subject of the statistical surveys, about their rights and obligations, the purpose, scope and manner of conducting the surveys, as well as the guarantees for data confidentiality and protection of secrecy. Those provisions are in line with the requirements for processing of special categories of personal data enshrined in art. 9, para. 1 of the EU Regulation 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

"Census 2021" was held in the period 7 September – 3 October 2021. The toolkit (*counting cards and instructions*), used during "Census 2021", was developed with respect to the current UN recommendations on the facilitation of the census cycle. The "Household" section of the counting cards is structured to complete information on the persons and their relations in a single household. The person's relation towards the other family members could be marked as partner, where is particularly specified that it means "cohabitation without a marriage". This opportunity is provided to all units of surveying during Census 2011 with no discrimination based on sex.

8. On paragraph 15, no reference to published surveys and/or analyses is presented to verify the statement that "*more than 200 legal aspects in which LGBTI persons could be considered as being discriminated against*". The assumption lacks transparency on

the sources used to be formulated, thus, it could be regarded merely as a personal observation.

The authorities would like to recall their previously explained position that the lack of information about certain allegations deprives them of the opportunity to verify those statements and, accordingly, to provide an adequate response.

9. On paragraph 16, the State's position regarding the use of "gender" and "gender identity" is provided in Section I.1. of the present comments.

The absence of an explicit legal regulation for "gender" reassignment in the Republic of Bulgaria is not an obstacle for referral on the matter to the Bulgarian court. The Civil Registration Act specifies that the basic data for civil registration of a person includes the name, date and place of birth, sex, citizenship and unified civil number. The change of data about the civil status of a person is made only by judicial order under the regulation of art. 73 of Civil Registration Act. In addition, art. 79. para. 5 of the same Act specifies that by administrative order cannot be changed the name of the titular, except in the cases explicitly provided in the Act, the date of birth, marriage or death and sex. In the *case Y.T. vs. Bulgaria*, the European Court of Human Rights (ECtHR) concludes that "the domestic authorities' refusal to grant legal recognition to applicant's sex reassignment, without giving relevant and sufficient reasons, and without explaining why in other cases such recognition could be possible, has constituted an unjustified interference with the applicant's right to respect for his private life". The ECtHR accepts that in the Republic of Bulgaria the non-admission of sex reassignment is an isolated practice.

Moreover, sex reassignment procedures are available to patients in the health network in the Republic of Bulgaria. Ordinance № 4/24.02.2021 for approval of the medical standard "Plastic-reconstructive and aesthetic surgery"⁶⁴ includes the specifications for sex reassignment operation in item 6.3.2.1.31 of the list of operations and manipulations.

10. On paragraph 17, the Bulgarian authorities would like to underline that ECRI's concrete recommendation to „develop legislation on gender reassignment and gender recognition“ is not in line with the ECRI General Policy Recommendations. In additions to the explanations provided in Section.I. of the present comments, the authorities would like also to remind ECRI of the fact that the Republic of Bulgaria is under no international obligation to develop and/or adopt a legislation on "gender" reassignment. The recognition in the national legal order of such obligation is also not included in the international human rights law.

The Bulgarian authorities expect ECRI's recommendations in these sensitive to every person private life's areas to be based on a preliminary analysis of the domestic legal order of the concerned country with respect to the existing international regulations and obligations. Such recommendations needs to be found on solid anticipatory researches for their impact assessment on the development of the person, which will make them applicable in practise.

In light of the above, the authorities see the dialogue with ECRI as an opportunity for expert assistance on specific issues, which is not vitiated by the inapplicability of the suggested measures and/or recommendations.

11. On paragraph 20, no reports, information or explanatory examples are provided to support the statement that "*intersex issues are often pathologied by healthcare professionals in Bulgaria and are frequently considered to necessitate a medical response*". As explained, the lack of transparency on the sources used to formulate the statement prevent its verification by the Bulgarian authorities and thus, it could be considered as a personal observation.

⁶⁴ The text of the Ordinance is available at: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2021/03/18/naredba4-24-02-2021-standart-plastichna-hirurgiq.pdf

12. On paragraphs 21-24, there is a contradiction between the conclusion “*this political phenomenon is particularly noticeable in political discourse, especially in the run-up to local or national elections, of which several were held in 2021*” and the examples presented in the paragraphs, which are isolated cases from 2019. The listed isolated cases date from a period prior to the three parliamentary elections and two rounds of president elections held in 2021.

The authorities would like also to stress that, in order to avoid misinterpretations and create false impressions, statements of certain politicians and public figures should not be taken out of their context. They cannot also be accepted as representative to all political parties or the entirety of political leadership in the country.

13. On paragraphs 44, there is contradiction between the statement “*a reported increase in the hate-motivated violence perpetrated against members of minorities in Bulgaria, including a series of anti-Roma attacks*” and the only two examples presented in the subsequent **paragraphs 45 and 46**, both of which occurred in 2019. The statement is not supported by statistical information nor published analyses and reports, which reflects on its objectiveness and authenticity.

14. On paragraph 52, in view of the decision of the ECtHR on the *case of Stoyanova vs. Bulgaria*, amendments to Penal Procedure Code have been prepared. One of the proposed amendments envisages changes in art. 116 and 131 of the Penal Code to include severe penalties on murder and bodily harm, committed on ground of sexual orientation of the victim.

The draft law is published for preliminary public consultations at the Ministry of Justice website and sent to the Venice Commission for opinion with Note Verbale PV-4.1-300/27.07.2022.

15. On paragraph 61, while the Republic of Bulgaria has ratified the Framework Convention on Protection of National Minorities, the State adheres to the principle that the protection of minorities is most effectively ensured by fully guaranteeing the individual rights and freedoms of the persons belonging to those minorities. Therefore, the authorities do not accept the statement in the report that “*Bulgaria has various national minorities*”.

As the issue of the recognition of existence and granting of rights to national minorities is subject to domestic legal regulation, the Bulgarian authorities could only understand and accept the above statement as referring to “*persons, belonging to minority groups*”.

16. On paragraph 64, there has never been a policy of school “segregation” – de jure or de facto - of Roma children in the national education system of the Republic of Bulgaria. The fact that in some neighbourhoods in certain towns and particular schools are attended predominantly by pupils of Roma origin is related to the domicile of the family and the profile of the neighbourhoods. There are no rules, nor have been, where the ethnic origins of the child is related to the admittance to any public school. Therefore, the term “segregation” (incl. “de facto”) with respect to Roma children is inaccurate.

The inclusion into the education system of children of compulsory pre-school and school age, as well as the ensuring of equal access to education for all citizens of the Republic of Bulgaria, including Roma children, is a major priority in the work of every Bulgarian government. The Ministry of Education and Science is directly involved in this process. The Centre for Educational Integration of Children and Students from Ethnic Minorities also supports the policies of the Ministry of Education and Science to promote cultural diversity, prevent discrimination and foster tolerance.

In 2018, a special permanent Mechanism for joint work of the institutions for coverage, inclusion and prevention of dropping out of the education system of children and students of compulsory pre-school and school age was introduced. The Mechanism regulates the functions of the individual institutions at national, regional and municipal level as well as the activities of the outreach teams in the process of searching for and including the children of pre-school and school age not enrolled in the education system. The measures apply to

all children, regardless of their ethnic origin, citizenship and nationality, as well as to stateless children, regardless of their usual place of residence. In addition, an Information System under the Mechanism is established, containing a database for its functioning, as well as for ensuring the exchange of information and coordination between the persons and institutions involved.

17. On paragraph 71, the NSI and the Employment Agency (EA) are the two institutions, which can present official national data on the unemployment rates in the country. The data claimed by the NGOs should have been obtained using the same methodology as the one used by NSI for calculating employment and unemployment rates to be accepted as corresponding. The same applies to the registered unemployment rate according to the data of the Employment Agency. The Roma NGOs' data regarding the employment rate of the population in the municipal district of "Stolipinovo" are not representative at the regional level and are not comparable with those available at the national level.

Under the Employment Promotion Act, "unemployed" is a person who upon registration in the Directorate "Employment Office" does not work, is looking for a job, and is ready to start work within 14 days after the notification by the Directorate. The data provided by the Employment Agency on the registered jobseekers in the Eastern district of the city of Plovdiv, where "Stolipinovo" is located, shows that the average monthly number of registered Roma for the last few years does not exceed 100. Only for the first half of 2022, the average monthly number of registered people who have self-identified themselves as Roma in the area is 65.

This discrepancy is explained with the possibility, but not the obligation, of the Bulgarian citizens to self-identify themselves as persons, belonging to certain minority group during surveys organized by state bodies.

The recent changes in the Employment Promotion Act of 3 June 2022 (*SG No. 41 of 3 June 2022*) provides the establishment of an electronic register with data on economically inactive persons. The data from the register will help the employment mediators to reach the economically inactive persons more easily and to involve them in labour activities.

18. On paragraph 82, in the Action Plan for the implementation of the National Strategy for Equality, Inclusion and Participation of Roma (2021-2030), under the priority "*Employment*", the number of working Roma mediators is foreseen to increase from 69 to 100 in the next 3 years. The National Action Plan for Employment in 2022 provides funds from the state budget for an active labour market policy to increase the number of Roma mediators by 30 already in 2022. They will cover more municipalities with a large concentration of Roma population and will give the opportunity to unemployed Roma with secondary or higher education to work in public administration.

Under the priority "*Health*", the number of health mediators is also foreseen to increase annually. In 2021, there were 290 health mediators covering 143 municipalities, compared to 260 in 2020, in 136 municipalities respectively. In 2022, the number of health mediators is increased to 307.

In addition, the Ministry of Health, in partnership with the Association "*National Network of Health Mediators*", is implementing a project funded by the Financial Mechanism of the European Economic Area 2014-2021. The main objective of the project is to improve communication, resources and coordination at local level in implementing health policies for marginalised communities.

19. On paragraph 85, the gathering of information based on racial or ethnic origin is done only in accordance with the provisions of the Statistics Act. Outside of these provisions, the State does not gather any information based on racial or ethnic origin of individuals as this presents highly sensitive personal data.

The participation of persons who self-identified as Roma in the measures and programmes included in the National Action Plan for Employment in 2022 is guaranteed by their high

share in the composition of almost every disadvantaged group in the labour market - long-term unemployed, youth up to 29 years, persons with primary and lower education. Their presence in the active policy is also evidenced by the indicator "transitions to employment in subsidised jobs", as for the first half of 2022 for the total unemployed these transitions are 3.1% and for Roma 3.2%.

Measures have also been taken to increase the share of Roma in adult training through the activities of Roma mediators. Activities are planned to extend the functions of health mediators and to include them in the teams of hospital care facilities, as well as to optimise the use of health mediation in the implementation of national policies at local level and the achievement of healthcare objectives.

20. On paragraph 94, pursuant to Art. 2 para. 2 of the Asylum and Refugees Act and Decision No. 144 of the Council of Ministers of 10 March 2022, in line with the Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022, the Bulgarian state granted temporary protection to displaced persons from Ukraine for a period of one year, starting from 24.02.2022. The Ukrainian citizens under temporary protection have the right to remain on the territory of the Republic of Bulgaria, to work without a permit for access to the labour market, as well as to take vocational training courses. They also have the rights of appropriate accommodation or means of accommodation, social assistance, and medical aid in case of emergency and to return freely to their country of origin.

According to the abovementioned amendments to the Employment Promotion Act (*SG No. 41 of June 3, 2022*), foreigners benefiting from temporary protection under the Asylum and Refugee Act, including Ukrainian citizens, have been granted the right to register at the labour offices and enjoy the rights of jobseekers. Between 03.06.2022 to 30.06.2022, 1 975 Ukrainian citizens have been registered.

The implementation of the *Programme for education and employment of refugees*, adopted in 2014, was amended by an Order of the Minister of Labour and Social Policy on 13 July 2022. The main changes are:

- inclusion of the foreigners receiving temporary protection under the Asylum and Refugees Act to the target groups. This will encourage the employment of Ukrainian citizens who have been granted temporary protection on the territory of the Republic of Bulgaria;
- extension of the possibility for the persons from the target groups to participate in the training programme "Communication in a foreign language - Bulgarian language" upon a request by employer.

Since the beginning of June 2022, the implementation of the project "Solidarity" has been launched. Its main objective is to provide timely support for the rapid labour market integration of displaced persons from Ukraine with secured access to the labour market. Under the project, foreigners receiving temporary protection will be provided psychological support, vocational guidance, employment counselling and motivation.

21. On paragraph 98, the assessment and analysis of the data, collected by the Employment Agency on the impact of the Covid-19 pandemic on registered unemployed individuals, show that there is no significant difference in the transitions from employment to unemployment and vice versa between the persons who self-identified themselves as Roma and the others.

In 2019, transitions to employment in unsubsidized jobs for all unemployed on an annual basis is estimated at 8.7%. In the pandemic years 2020 and 2021, they are 7.8% and 7.9%, respectively. At the same time, for the unemployed persons who self-identified as Roma, the figures are for 2019 - 4.4%, for 2020 - 3.7% and for 2021 - 3.6%. The decrease compared to 2019 for the first year of the pandemic is by 0.7 points and for the second - by 0.8 points. This indicates that employment prospects for Roma following the Covid-19 pandemic have declined to the same extent as for all unemployed.

22. On paragraph 101, the Bulgarian authorities would like to reiterate once again that according to art. 3 of the Constitution of the Republic of Bulgaria, the official language

in the country is Bulgarian. Article 36, para. 1 of the Constitution introduces the right and the obligation for every Bulgarian citizen to study and use Bulgarian language, whereas further para. 3 stipulates that the cases, in which only the official language of the country shall be used, are stated in the law.

The Republic of Bulgaria provides compulsory, free and accessible high-quality primary education for all children, which in turn enables them to express themselves in Bulgarian. As under the provisions of art. 36, para. 1 of the Constitution, it is clear that the requirements of art. 51, para. 1 of PADA aim to guarantee equality of all citizens in their communications with the CPD. Giving to persons belonging to a certain minority group the right to communicate in their mother tongue with official bodies, will place persons belonging to other groups in an unprivileged position and thus, will create conditions for discrimination and intolerance.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.