



Janvier 2026

## **Charte sociale européenne (révisée)**

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions 2025

**ALLEMAGNE**

*Ce texte peut subir des retouches de forme.*

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer en droit sur la conformité des situations nationales des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Une présentation de ce traité ainsi que des observations interprétatives formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.<sup>1</sup>

La Charte sociale européenne (révisée) a été ratifiée par l'Allemagne le 29 mars 2021. Le délai pour la présentation au Conseil de l'Europe du 2e rapport sur l'application de la Charte révisée était fixé au 31 décembre 2024 et l'Allemagne l'a présenté le 3 avril 2025. Les 9 juillet et 20 août 2025, deux lettres ont été envoyées au Gouvernement lui demandant des informations supplémentaires sur les articles 2§1, 3§1, 3§4, 6§4 et 10§4. Le Gouvernement a transmis ses réponses les 29 août et 10 octobre 2025.

Le présent chapitre relatif à l'Allemagne concerne 15 situations et comporte :

- 5 conclusions de conformité : articles 5, 6§1, 10§4, 20, 29
- 10 conclusions de non-conformité : articles 2§1, 3§1, 3§2, 3§3, 3§4, 4§3, 6§2, 6§4, 25, 28

Le prochain rapport de l'Allemagne devra être soumis le 31 décembre 2026.

---

<sup>1</sup>Les conclusions ainsi que les rapports des Etats peuvent être consultés via le site internet du Conseil de l'Europe ([www.coe.int/socialcharter/FR](http://www.coe.int/socialcharter/FR)).

## **Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables**

### *Paragraphe 1 - Durée raisonnable du travail*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et dans les commentaires de la Confédération allemande des syndicats.

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 2§1 de la Charte (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

Par conséquent, l'appréciation du Comité portera sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse aux questions ciblées.

### **Mesures visant à garantir des horaires de travail raisonnables**

Dans la question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les éventuelles professions pour lesquelles la durée hebdomadaire de travail peut atteindre ou dépasser 60 heures, conformément à la loi, aux conventions collectives ou à d'autres moyens, notamment des informations sur le nombre exact d'heures hebdomadaires effectuées par les personnes concernées, ainsi que des informations sur toutes les mesures prévues pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs qui font plus de 60 heures.

En réponse, le rapport indique que la loi sur la durée du temps de travail est basée sur le principe d'une durée hebdomadaire de 48 heures (huit heures par jour, six jours par semaine). Bien qu'il soit possible d'étendre cette durée du temps de travail à 10 heures par jour (60 heures par semaine), afin de protéger les travailleurs, il est possible d'appliquer une période de référence pouvant aller jusqu'à six mois. Une convention collective peut autoriser l'allongement de la durée du travail en ce qui concerne les périodes d'astreinte (agents de sécurité) ou de garde (personnel des hôpitaux) à plus de dix heures par jour ou de définir une période de référence différente. Toutefois, les conventions collectives doivent tenir suffisamment compte des intérêts des travailleurs.

Le rapport indique en outre que dans les secteurs dans lesquels des conventions collectives font généralement défaut, l'autorité de contrôle peut accorder des dérogations à la durée maximale du temps de travail hebdomadaire dès lors que les mesures de protection sont respectées, à condition que ces dérogations soient nécessaires d'un point de vue opérationnel et que la santé des travailleurs ne soit pas menacée.

Le rapport indique que dans des situations d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles, il est possible de s'écarter temporairement des règles de base sans l'approbation préalable de l'autorité de contrôle. Toutefois, afin de protéger les travailleurs, la durée moyenne du travail hebdomadaire ne doit pas dépasser 48 heures sur une période de six mois.

Dans ses commentaires, la Confédération allemande des syndicats indique que la loi sur la durée du temps de travail prévoit une journée de travail de huit heures et une semaine de six jours, soit un temps de travail hebdomadaire de 48 heures. Une prolongation de cette durée jusqu'à un maximum de dix heures par jour ouvrable (60 heures par semaine) est déjà possible, mais un repos compensateur pour les heures supplémentaires effectuées, à prendre dans les six mois, doit être prévu de manière à ce que la durée moyenne du temps de travail journalier ne dépasse pas huit heures. Les partis au pouvoir dans l'actuel gouvernement allemand ont convenu d'introduire une durée maximale du temps de travail hebdomadaire plutôt qu'une durée maximale du temps de travail journalier. La Confédération allemande des syndicats a vivement critiqué cette décision, craignant qu'elle ne conduise à l'abolition de la journée de travail de huit heures, qui pourrait être portée à dix heures. Le Gouvernement ne fournit pas d'informations détaillées sur les professions dans lesquelles la durée du temps de travail hebdomadaire peut atteindre 60 heures, ni sur les mesures visant à protéger la santé

et la sécurité des travailleurs lorsqu'ils font plus de 60 heures. En outre, la période de référence a été portée à six mois.

La Confédération allemande des syndicats précise en outre que de longues périodes de référence sont autorisées en ce qui concerne le travail de nuit, l'agriculture, les secteurs de la santé et des soins, la fonction publique. Une clause dite de «opt-out » n'est applicable qu'avec le consentement du travailleur. En présence de conventions collectives, les travailleurs sont généralement tenus de donner leur consentement à cette clause de « opt-out » lors de leur embauche, et ils sont alors liés pendant au moins six mois, ce qui pose des difficultés au regard du droit de l'Union européenne. En outre, la période de référence pour le calcul de la durée du temps de travail hebdomadaire peut parfois atteindre et même dépasser 12 mois. Compte tenu de l'existence de l'option de « opt-out », la Confédération allemande des syndicats et ses syndicats affiliés ont calculé qu'il est possible de dépasser régulièrement les 60 heures par semaine ainsi que la moyenne de 48 heures sur la période de référence. La Confédération allemande des syndicats précise que pour le personnel des sapeurs-pompiers, les gardes de 24 heures se composent de huit heures de travail, de huit heures d'astreinte et de huit heures de repos. Après de telles gardes, ils doivent bénéficier d'un temps de repos d'au moins vingt-quatre heures consécutives. Dans le cas des services d'urgence, les conventions collectives prévoient également des gardes de 24 heures.

En réponse à une demande d'informations supplémentaires, le rapport indique que la possibilité d'étendre la durée du travail hebdomadaire à 60 heures (48 heures de travail hebdomadaire au maximum au cours de la période de référence) est prévue dans tous les secteurs et pour toutes les fonctions. La période de référence peut atteindre 12 mois si elle est prévue par une convention collective et avec la mise en place de garanties. Cela se justifie par le contrôle social et l'égalité de pouvoir entre les travailleurs et les employeurs.

Le Comité note que, dans certains secteurs et dans des circonstances exceptionnelles, les travailleurs exerçant des fonctions spécifiques peuvent être autorisés à dépasser la limite de 16 heures de travail journalières ou la limite de 60 heures de travail hebdomadaires pendant de brèves périodes, à condition toutefois que certaines garanties soient mises en place (Conclusions 2025, Observation interprétative de l'article 2§1 sur la durée maximale de travail). Le Comité note qu'il est possible d'allonger la durée du temps de travail journalier au-delà de 10 heures et, par conséquent, la durée hebdomadaire à plus de 60 heures, sans qu'il s'agisse de circonstances exceptionnelles. En ce qui concerne les périodes de référence qui atteignent et même dépassent 12 mois, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 2§1 de la Charte au motif que la durée maximale hebdomadaire de travail peut dépasser 60 heures et les périodes de référence peuvent dépasser 12 mois.

### ***Durée de travail des gens de mer***

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé des informations sur le nombre d'heures de travail hebdomadaires effectuées par les gens de mer.

En réponse, le rapport indique que la durée du temps de travail des membres d'équipage ne doit pas dépasser huit heures par jour en règle générale, conformément à l'article 43 de la loi sur le Travail maritime. Toutefois, il existe des réglementations spécifiques en matière de durée du travail (jusqu'à 12 dans certains cas) pour les navires fonctionnant selon un système de quart à deux équipes, les navires de sauvetage et les remorqueurs. Dans des cas très exceptionnels, le capitaine peut également imposer des horaires de travail différents, assortis d'un repos compensateur. En outre, la durée maximale du temps de travail par période de sept jours, est de 72 heures.

Le rapport précise en outre que la durée maximale du temps de travail peut faire l'objet de dérogations limitées dans le cadre d'une convention collective. Dans ce cas, un niveau élevé de contrôle social mutuel entre les parties est prévu. En outre, tous les membres de l'équipage doivent passer un examen médical à intervalles réguliers.

Dans ses commentaires, la Confédération allemande des syndicats indique que dans les contrats de travail et dans de nombreuses conventions collectives, la durée annuelle du temps de travail est spécifiée sous la forme de jours de travail à effectuer. La convention collective des transports maritimes allemands prévoit une semaine de travail de 40 heures. Cependant, dans la pratique, la durée du temps de travail hebdomadaire du personnel maritime sur les navires battant pavillon allemand est basée sur une durée hebdomadaire de 72 heures pour sept jours ouvrables par semaine. Ces dispositions sont fondées sur la Convention du travail maritime. La Confédération allemande des syndicats indique que le respect des règles relatives à la durée du travail à bord n'est pas suffisamment contrôlé.

Le Comité note que, pour que la situation soit conforme à la Charte, les gens de mer peuvent être autorisés à travailler au maximum 14 heures sur une journée de 24 heures et 72 heures sur une période de sept jours. La période de référence maximale autorisée est d'un an. Des périodes de repos suffisantes doivent être prévues. Les employeurs tiennent des registres des heures travaillées par les gens de mer afin de permettre aux autorités compétentes de contrôler la durée du temps de travail (Conclusions 2025, Observation interprétative de l'article 2§1 sur la durée de travail des gens de mer).

### ***Droit et pratique concernant les périodes d'astreinte***

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé des informations sur la manière dont les périodes d'inactivité durant l'astreinte sont traitées en termes de temps de travail ou de repos, dans le droit et dans la pratique.

En réponse, le rapport indique que la période d'astreinte est considérée comme un temps de travail à part entière, et ce même si les travailleurs peuvent dormir pendant cette période. Les périodes d'astreinte inactives ne constituent du temps de travail que si les restrictions imposées aux travailleurs portent une atteinte objective et significative à leur capacité d'organiser leur temps libre et de poursuivre leurs propres intérêts pendant ces périodes. Si tel n'est pas le cas, seules les heures effectivement travaillées comptent comme temps de travail, les autres étant considérées comme des périodes de repos.

Dans ses commentaires, la Confédération allemande des syndicats indique que la législation allemande n'établit pas de distinction claire entre le temps de travail et le temps de repos en cas d'astreinte et que cela peut être interprété comme signifiant que les périodes d'astreinte ne correspondent pas à du temps de travail.

Le Comité note qu'en ce qui concerne les périodes d'inactivité durant l'astreinte, pendant lesquelles aucun travail n'est effectué et où le travailleur reste à son domicile ou se trouve ailleurs que sur le lieu de travail, ces périodes ne doivent en aucun cas être considérées comme des périodes de repos dans leur totalité. Cependant, deux situations doivent être examinées. La première est celle d'un travailleur qui est d'astreinte ailleurs que sur le lieu de travail (à son domicile ou dans un autre lieu désigné par l'employeur) et qui doit intervenir immédiatement ou très rapidement et régulièrement au service de l'employeur, faute de quoi les conséquences seront graves. Ces périodes d'astreinte, y compris lorsqu'aucun travail effectif n'est accompli (période d'inactivité durant l'astreinte), doivent être qualifiées de temps de travail dans leur totalité et rémunérées en conséquence pour que la situation soit conforme à la Charte. La deuxième situation concerne un travailleur qui n'est pas présent sur le lieu de travail (à son domicile ou dans un autre lieu désigné par l'employeur) et qui dispose d'un certain degré de liberté pour organiser son temps libre et d'un certain laps de temps pour réagir en cas d'appel (c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu d'intervenir immédiatement ou très rapidement ou régulièrement au service de l'employeur). Dans ces circonstances, les périodes d'inactivité durant l'astreinte ne constituent ni du temps de travail à part entière ni de véritables périodes de repos. Dans de tels cas, la situation peut être considérée comme étant conforme à la Charte si le travailleur touche une indemnité raisonnable. Le Comité appréciera au cas par cas le caractère raisonnable de la nature et du niveau de cette indemnisation et tiendra compte de circonstances telles que la nature des tâches incombant au travailleur, le

degré de restriction imposé et d'autres paramètres (Conclusions 2025, Observation interprétative de l'article 2§1 sur les périodes d'astreinte).

Le Comité conclut donc que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 2§1 de la Charte au motif que les périodes d'astreinte inactives pendant lesquelles aucun travail effectif n'est effectué sont considérées comme des périodes de repos.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 2§1 de la Charte aux motifs que:

- la durée maximale hebdomadaire de travail peut dépasser 60 heures et les périodes de référence peuvent dépasser 12 mois ;
- les périodes d'astreinte inactives pendant lesquelles aucun travail effectif n'est effectué sont considérées comme des périodes de repos.

### **Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail**

#### *Paragraphe 1 - Sécurité, santé et milieu du travail*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne, ainsi que dans les observations de la Confédération des syndicats allemands (*Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB*).

Le Comité rappelle que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale révisée le 29 mars 2021. C'est donc la première fois que le Comité examine la politique nationale allemande en matière de sécurité et de santé au travail au regard de l'article 3§1 de la Charte révisée.

Le Comité rappelle également que, dans le cadre du présent cycle d'examen, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 3§1 de la Charte (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions pertinentes du groupe thématique n° 1). L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies par le gouvernement en réponse aux questions ciblées.

#### **Objectif général de la politique**

Le rapport donne un aperçu détaillé du double système de sécurité et de santé au travail en Allemagne, lequel se compose du système public de sécurité et de santé au travail (pouvoirs publics, lois et textes réglementaires) et des caisses d'assurance accident, investis d'une mission de prévention.

Le rapport indique que la loi de modernisation de l'assurance accident obligatoire (*Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz*) a conduit à l'élaboration d'une stratégie allemande commune en matière de sécurité et de santé au travail (*Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie – GDA*), qui a été intégrée à la loi de 2008 sur la sécurité et la santé au travail et donc inscrite dans la législation (voir également les Conclusions 2013 concernant l'article 3§1 de la Charte de 1961). Le rapport renvoie également au « document d'orientation pour la réorganisation des règles et des dispositions en matière de sécurité et de santé au travail », qui définit les relations entre le droit national et le droit des organismes d'assurance accident et explicite l'articulation entre les deux domaines. Le document dispose qu'un ensemble de règles et de dispositions maniables, complètes et pratiques dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail est une condition préalable essentielle à une bonne coopération dans les domaines du conseil et du contrôle des entreprises.

L'actuelle troisième stratégie allemande commune en matière de sécurité et de santé au travail (2021-2025) se concentre sur la coordination des activités de contrôle des autorités nationales de sécurité et de santé au travail et des organismes d'assurance accident, dont l'objectif est d'améliorer la gestion de la sécurité et de la santé au travail dans les entreprises, de promouvoir la réalisation d'évaluations des risques appropriées en tant que processus global au sein des entreprises et d'utiliser efficacement les ressources humaines des deux institutions. Le rapport indique que l'échange d'informations entre les autorités régionales de sécurité et de santé au travail et les organismes d'assurance accident concernant les visites sur site, obligatoire depuis 2023, contribue à la réalisation de ces objectifs. Il convient également de noter que la quatrième stratégie allemande commune en matière de sécurité et de santé au travail est en cours d'élaboration. Le Comité note, sur la base de sources officielles [<https://www.gda-portal.de/EN/GDA>], que la stratégie fait l'objet d'une évaluation régulière et que les rapports d'évaluation sont publiés.

Le rapport indique que l'Allemagne a ratifié les conventions n° 184, n° 187 et n° 161 de l'OIT sur la santé et la sécurité au travail. Le 9 octobre 2024, le gouvernement allemand a adopté une loi ratifiant la convention n° 155 de l'OIT. La loi n'a pas encore été adoptée par le Bundestag. L'Allemagne a également transposé en droit national la directive 89/391/CEE du Parlement européen et du Conseil, modifiée par la directive 2007/30/CE.

Le Comité prend note de ces informations. Il considère qu'il existe une politique, dont l'objectif consiste à promouvoir et à préserver une culture de la prévention en matière de santé et de sécurité au travail. Il conclut également que cette politique fait l'objet d'évaluations et de révisions régulières.

### ***Organisation de la prévention des risques professionnels***

La loi relative à la sécurité et à la santé au travail impose aux employeurs d'identifier et d'évaluer les risques pour la santé liés au travail (évaluation des risques) et de prendre les mesures préventives appropriées pour garantir un environnement de travail sûr. Les employeurs doivent vérifier l'efficacité des mesures et les adapter à l'évolution de la situation. En outre, en vertu de la loi relative à la sécurité et à la santé au travail et de la disposition n° 2 « Médecins du travail et ingénieurs en sécurité » de la DGUV (l'assurance sociale allemande des accidents du travail et des maladies professionnelles), les employeurs et les propriétaires d'entreprises sont tenus de nommer un spécialiste de la sécurité au travail qui aide les entreprises à mettre en œuvre la loi relative à la sécurité et à la santé au travail à tous les échelons de la hiérarchie et qui les conseille dans la conception de leurs systèmes, de la planification à la mise en œuvre, afin d'en assurer la conformité du point de vue de la santé et de la sécurité.

Le rapport indique que les organismes d'assurance accident obligatoire sont tenus d'assurer, par tous les moyens appropriés, la prévention des accidents du travail, des accidents sur le trajet travail-domicile, des maladies professionnelles et des risques pour la santé liés au travail, et de fournir des premiers soins efficaces (Livre VII du Code social – Assurance accident obligatoire). La mission de prévention des organismes d'assurance comprend la publication de leur propre réglementation en matière de prévention des accidents, qui est contraignante pour les employeurs et les salariés couverts par l'assurance accident. Le Règlement n° 1 sur la prévention des accidents (*DGUV Vorschrift 1*), qui complète la législation nationale en matière de sécurité et de santé au travail et fait le lien entre les deux systèmes juridiques qui se complètent et se renforcent mutuellement, revêt une importance particulière. Ce règlement impose aux employeurs d'adopter des mesures de prévention conformes à la fois aux règlements sur la prévention des accidents et à la législation sur la sécurité et la santé au travail. Le Règlement n° 1 prévoit que la réglementation nationale s'applique non seulement aux salariés, mais aussi à toutes les personnes assurées, même si elles ne sont pas des salariés au sens de la loi sur la sécurité et la santé au travail. Les organismes d'assurance obligatoire contre les accidents du travail mènent aussi régulièrement des campagnes pour promouvoir la réalisation des objectifs de prévention.

Au niveau des entreprises, la loi allemande sur l'organisation du travail confère aux comités d'entreprise des droits en matière d'information, de consultation et d'audition en ce qui concerne la sécurité et la santé au travail, et un droit opposable de codécision. Le comité d'entreprise a pour mission générale de veiller à la mise en œuvre des règles de prévention des accidents en faveur des salariés et de promouvoir les mesures relatives à la sécurité et à la santé au travail.

Le Comité considère que des mesures sont prises au niveau de l'État et des entreprises en matière de prévention des risques professionnels, de sensibilisation et d'évaluation des risques liés au travail, ainsi que d'information et de formation des travailleurs. Il note également que l'Inspection du travail et les caisses d'assurance accident participent au développement d'une culture de la santé et de la sécurité chez les employeurs et les travailleurs (instructions, mesures de prévention et conseils).

### ***Amélioration de la sécurité et de la santé au travail***

Le rapport indique qu'en Allemagne, les autorités compétentes des États fédérés (*Länder*) sont responsables de la sécurité et de la santé au travail aux côtés des caisses d'assurance

accident. Elles contrôlent les entreprises et les conseillent sur les moyens de renforcer la sécurité et la santé au travail (pour plus de détails, voir conclusions sur l'article 3§3).

Le gouvernement fédéral publie un rapport annuel sur la sécurité et la santé au travail en collaboration avec l'Institut fédéral pour la sécurité et la santé au travail ([www.bau.de/suga](http://www.bau.de/suga)).

En réponse à une demande d'informations supplémentaires, le rapport indique que la mission des *Länder* est davantage axée sur les inspections en matière de sécurité et de santé au travail, tandis que la mission de prévention des caisses d'assurance accident comprend la réalisation d'études sur les risques professionnels et la prévention des risques, ainsi que la diffusion d'informations, l'offre de formations, de certifications ou de qualifications professionnelles (par exemple, « *Sicherheitsbeauftragte* », i.e. responsables de la sécurité dans les entreprises). Les caisses d'assurance obligatoire contre les accidents du travail et leur association faîtière, la DGUV, forment chaque année environ 350 000 personnes sur divers sujets, dans le cadre de 20 000 séminaires.

Le Comité constate l'existence d'un système visant à améliorer la sécurité et la santé au travail par la recherche, le développement et la formation.

### **Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs**

Le rapport indique que les organisations de travailleurs et d'employeurs participent à l'élaboration des stratégies, lois et réglementations nationales en matière de santé et de sécurité au travail. Il précise que le comité pour la sécurité et la santé au travail (*Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – ASGA*), qui a été créé en vertu de la loi de 2021 relative à l'inspection de la sécurité et de la santé au travail en tant qu'organe consultatif auprès du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, réunit des représentants d'employeurs publics et privés, de syndicats, d'autorités publiques, de caisses d'assurance accident obligatoire ainsi que d'autres personnes, notamment issues de la communauté scientifique, assurant ainsi une large consultation et la participation de la société civile dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Ce comité œuvre à l'élaboration de règlements subordonnés à la législation sur des sujets tels que l'évaluation des risques, le stress psychologique, des instructions efficaces et actualisées, le travail sur écran effectué hors des lieux de travail ou les effets du changement climatique sur la sécurité et la santé au travail.

En outre, les organismes d'assurance accident, le gouvernement fédéral et les États fédérés (*Länder*) travaillent en étroite collaboration avec les partenaires sociaux dans le domaine de la prévention dans le cadre de la stratégie allemande commune en matière de sécurité et de santé au travail. Ils se fixent conjointement des objectifs en matière de sécurité et de santé au travail pour une période de trois à cinq ans et mènent des actions et des mesures coordonnées pour les atteindre. Les partenaires sociaux agissent en qualité de membres consultatifs au sein de la conférence nationale sur la sécurité et la santé au travail (*National Arbeitsschutzkonferenz – NAK*), principal acteur de la stratégie commune allemande en matière de sécurité et de santé au travail. La conférence bénéficie également du soutien du forum sur la sécurité et la santé au travail, qui se réunit une fois par an et rassemble des experts représentant les organisations faîtières d'employeurs et de salariés. Le rôle du forum est d'assurer la participation rapide et active de la communauté professionnelle d'experts à l'élaboration et à la mise à jour de la stratégie commune allemande en matière de sécurité et de santé au travail, et de conseiller la conférence nationale sur la sécurité et la santé au travail en conséquence.

Le Comité constate que les partenaires sociaux sont consultés lors de la conception et de la mise en œuvre de la politique de santé et de sécurité au travail.

## **Politiques générales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents**

Le Comité rappelle que les nouvelles technologies, les contraintes d'ordre organisationnel et les exigences psychologiques favorisent l'émergence de facteurs de risque psychosociaux qui peuvent être à l'origine de stress, d'agressions, de violence et de harcèlement dans le travail. En ce qui concerne l'article 3§1 de la Charte, le Comité tient compte du stress, des agressions, de la violence et du harcèlement dans le travail lorsqu'il est amené à examiner si les politiques sont régulièrement évaluées ou revues à la lumière des risques nouvellement apparus. Les États parties doivent mener des activités en matière de recherche, de connaissance et de communication consacrées aux risques psychosociaux (Observation interprétative de l'article 3§1 de la Charte, Conclusions 2013 et 2017).

Aux fins du présent rapport, le Comité a demandé des informations sur le contenu et la mise en œuvre des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents, notamment en ce qui concerne : i) l'économie à la demande et l'économie des plateformes ; ii) le télétravail ; iii) les emplois exigeant une attention soutenue ou des performances élevées ; iv) les emplois liés au stress ou à des situations traumatisantes au travail ; v) les emplois affectés par les risques liés au changement climatique.

### **Économie à la demande et économie des plateformes**

Le rapport évoque les risques associés à l'économie des plateformes, à savoir l'utilisation de systèmes automatisés de surveillance et de prise de décision, qui accroissent la pression sur les travailleurs de ces plateformes, avec pour conséquences des demandes excessives, une concurrence accrue et une perte d'autonomie. Le rapport indique également que le travail sur plateforme est particulièrement dangereux dans certains lieux, notamment lorsqu'il est effectué dans les espaces publics, comme la livraison de repas ou les services de mobilité qui opèrent sur la route, car il est associé à un risque accru d'accidents.

Le rapport indique que la loi sur la sécurité et la santé au travail (*Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG*) s'applique aux travailleurs à la demande et aux travailleurs de plateforme qui sont des travailleurs dépendants (saliés). Dans ce contexte, le Comité prend note des observations de la DGB rappelant les conclusions antérieures du Comité selon lesquelles certaines catégories de travailleurs indépendants ne sont pas dûment couvertes par les réglementations en matière de santé et de sécurité au travail, et renvoie à ses conclusions au titre de l'article 3§2 de la Charte concernant l'Allemagne.

Le rapport cite également l'article 12 de la directive de l'UE relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme [directive (UE) 2024/2831] du 23 octobre 2024, qui traite des risques spécifiques auxquels sont exposés les travailleurs des plateformes, en raison de l'utilisation de systèmes de gestion algorithmique par les plateformes numériques de travail. Il indique que, dans le cadre de l'actuel processus de transposition de la directive en droit national, le document thématique du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales concernant le régime obligatoire de protection de la sécurité et de la santé au travail et d'assurance contre les accidents dans le cadre de l'économie des plateformes (2020) sera évalué et, si nécessaire, mis en œuvre.

Le Comité note que la directive (article 12) impose aux plateformes de travail numériques l'obligation d'évaluer les risques que présentent les systèmes de surveillance automatisés et les systèmes de prise de décision automatisés pour la sécurité et la santé des travailleurs des plateformes, en particulier en ce qui concerne les risques d'accident du travail, les risques psychosociaux et les risques ergonomiques possibles. À cet égard, les plateformes de travail numériques doivent évaluer si des garanties adaptées sont en place et établir des mesures de prévention et de protection. Les plateformes de travail numériques doivent également assurer l'information et la consultation effectives et la participation des travailleurs de ces plateformes, et mettre à disposition des canaux de signalement efficaces pour assurer la sécurité et la santé de ces travailleurs, y compris pour les protéger de la violence et du

harcèlement. La directive prévoit aussi que les plateformes de travail numériques n'utilisent pas de systèmes de surveillance automatisés ou de systèmes de prise de décision automatisés d'une manière qui exerce une pression indue sur les travailleurs des plateformes ou qui mette en danger d'une autre façon leur sécurité et leur santé physique et mentale.

Le Comité prend note de l'observation de la DGB selon laquelle la directive 2024/2831 de l'UE sur le travail via une plateforme n'a pas encore été transposée (l'échéance est fixée à décembre 2026). En outre, la DGB souligne que le rapport ne contient aucune information sur la manière dont les travailleurs des plateformes sont protégés dans la pratique en vertu de la loi sur la sécurité et la santé au travail, à savoir qui est responsable de l'évaluation des risques et comment le respect de cette loi est assuré de façon générale.

Le Comité prend note des projets de transposition de la directive 2024/2831 de l'UE, mais il observe que le rapport ne fournit pas d'informations adéquates sur les politiques nationales existantes relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents liés à l'économie à la demande et à l'économie des plateformes. Partant, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§1 de la Charte au motif qu'il n'a pas été établi qu'il existe des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents en ce qui concerne l'économie à la demande ou l'économie des plateformes.

### **Télétravail**

Le rapport indique que la loi sur la sécurité et la santé au travail s'applique aux salariés de tous les secteurs et de toutes les industries, y compris aux télétravailleurs salariés qui travaillent (de façon permanente ou occasionnelle) depuis leur domicile.

Le rapport indique également que l'annexe 6 de l'ordonnance sur les lieux de travail décrit les exigences minimales relatives à la conception et au fonctionnement des postes de travail et des logiciels, qui sont également applicables au télétravail. Il existe aussi un guide pratique relatif à la mise en œuvre des instruments juridiques, sous la forme de règles techniques pour les lieux de travail concernant les équipements à écran de visualisation (règles techniques « travail sur écran » – ASR A6). Cette norme a été élaborée par un groupe d'experts réunissant des représentants des partenaires sociaux, des autorités compétentes, des caisses publiques d'assurance accident et des scientifiques.

En outre, en 2023, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a organisé plusieurs ateliers avec les parties prenantes et les spécialistes concernés afin d'évaluer l'éventuelle nécessité de mettre à jour les obligations en vigueur du fait des nouvelles évolutions telles que le télétravail, les espaces de cotravail ou le concept du bureau partagé. Les résultats de ces ateliers ont été publiés sous le titre de « Recommandations pour un travail hybride digne ».

Le Comité prend note des observations de la DGB selon lesquelles un cadre réglementaire contraignant s'avère nécessaire pour le travail sur écran effectué dans un environnement flexible en dehors du lieu de travail (appelé « bureau à domicile »), et que les recommandations mentionnées dans le rapport du gouvernement ne constituent que des orientations opérationnelles insuffisantes.

Le Comité renvoie à son observation interprétative relative au télétravail (voir Conclusion concernant l'article 3§3), qui prévoit notamment que les États parties doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs respectent leur obligation de garantir des conditions de travail sûres et saines à leurs télétravailleurs, y compris à donner des informations et à offrir des formations aux télétravailleurs sur l'ergonomie, la prévention des risques psychosociaux (par exemple, l'isolement, le stress, la cyberintimidation, les déséquilibres entre vie professionnelle et vie privée, notamment en lien avec la déconnexion numérique, et la surveillance numérique), et la procédure de signalement.

### **Emplois exigeant une attention soutenue ou des performances élevées**

En ce qui concerne les emplois impliquant la manipulation d'agents biologiques pathogènes hautement contagieux, le rapport indique que les règles techniques relatives aux agents biologiques (*Technische Regeln für Biologische Arbeitsstoffe – TRBA*) fournissent des informations détaillées pour les laboratoires (*TRBA 100*), la biotechnologie (*TRBA 110*), les hôpitaux (*TRBA 250*) et pour la gestion des risques biologiques tels que les attaques bioterroristes (*TRBA 130*). En outre, les règles techniques relatives aux substances dangereuses (*Technische Regeln für Gefahrstoffe – TRGS*) décrivent les mesures de protection des travailleurs contre l'exposition à des substances dangereuses (par exemple, toxiques, cancérigènes, reprotoxiques ou explosives). Ces mesures comprennent « l'évaluation des risques associés aux activités impliquant des substances dangereuses » (*TRGS 400*), « les isocyanates – exposition et surveillance » (*TRGS 430*) et « la mise en place de mesures d'atténuation des risques relatifs aux activités impliquant des substances dangereuses cancérigènes » (*TRGS 910*).

À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2024, les nouvelles règles techniques applicables aux lieux de travail (*Technische Regeln für Arbeitsstätten [Arbeitsstättenregeln – ASR]*), en particulier les règles ASR A6 intitulées « Travail sur écran », fixent les principes de conception des postes de travail équipés d'écrans de visualisation destinés à des tâches requérant un haut niveau d'attention et précisent les objectifs de protection pour le travail sur écran, fixés dans l'ordonnance sur les lieux de travail. Les règles techniques pour les lieux de travail ASR A6 contiennent des spécifications relatives à la conception des postes de travail sur écran et à l'utilisation d'équipements à écran de visualisation, qui s'appliquent également aux smartphones, aux tablettes et aux ordinateurs portables.

### **Emplois liés au stress ou à des situations traumatisantes au travail**

Le rapport indique que le programme pour la santé mentale, élaboré dans le cadre de la stratégie allemande commune en matière de sécurité et de santé au travail, a revu et mis à jour les considérations relatives aux facteurs psychosociaux et a formulé des recommandations pour une mise en œuvre dans les pratiques commerciales ([gda-portal.de](https://www.gda-portal.de)). Ces recommandations précisent le contenu, les objectifs et les procédures spécifiques à respecter lors de la prise en compte des facteurs psychosociaux dans les évaluations des risques.

Dans ses observations, la DGB souligne que l'obligation de prendre en compte le stress psychologique dans l'évaluation des risques n'est pas encore suffisamment mise en œuvre et qu'un cadre réglementaire contraignant est nécessaire dans ce domaine, en plus du programme GDA mentionné dans le rapport du gouvernement. La DGB souligne également que la réglementation visant à lutter contre le stress exigée par les syndicats n'a pas encore été adoptée.

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§1 au motif que le contenu et la mise en œuvre des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents concernant les emplois liés au stress ou à des situations traumatisantes au travail ne sont pas adéquats.

### **Emplois affectés par les risques liés au changement climatique**

Le rapport indique que l'ordonnance sur la sécurité et la protection de la santé sur les lieux de travail impliquant un contact avec des agents biologiques (*Biostoffverordnung – BioStoffV*) énonce les exigences minimales relatives au moment et à la manière d'évaluer les risques liés aux agents biologiques. Il fournit également des informations sur les règles techniques applicables aux mesures de protection liées aux activités impliquant un contact avec des agents biologiques dans l'agriculture et la sylviculture.

Le rapport fournit en outre des informations sur un processus d'ateliers sur les politiques intitulé « Travail et Changement climatique » qui vise à identifier les risques liés au climat auxquels sont exposés les travailleurs et à trouver des solutions adaptées et orientées vers l'avenir pour protéger leur santé ainsi que la productivité nationale. Les ateliers réunissent des représentants de toutes les parties prenantes concernées : partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales), assurances sociales, scientifiques travaillant dans le domaine du changement climatique et experts en communication, dans le but d'identifier et de combler les lacunes juridiques, de formuler des recommandations et de sensibiliser à ces questions. Les quatre principaux thèmes abordés sont le stress thermique et l'exposition aux rayons UV, les conditions météorologiques extrêmes, la vulnérabilité et l'adaptation, et les substances dangereuses. Les résultats du processus sont attendus en 2025.

Le Comité rappelle sa jurisprudence au titre de l'article 3 en matière de protection contre les agents et substances dangereux (y compris l'amiante et les rayonnements ionisants) ainsi que contre la pollution de l'air (voir Conclusions XIV-2 (1998), Observation interprétative sur l'article 3). En outre, le Comité prend note de la Résolution A/RES/76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies (28 juillet 2022) « Droit à un environnement propre, sain et durable ».

Le Comité note que le changement climatique a eu un impact croissant sur la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les secteurs concernés, avec un impact particulier sur les travailleurs des groupes vulnérables tels que les travailleurs migrants, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants et les jeunes. Comme l'a noté le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, les changements environnementaux rapides, causés par le changement climatique, font peser de nouveaux risques sur la santé et la sécurité des travailleurs et exacerbent ceux qui existent déjà (Observation générale n° 27 (2025) sur les droits économiques, sociaux et culturels et la dimension environnementale du développement durable, document de l'ONU E/C.12/GC/27, §51). Les risques liés au changement climatique comprennent, mais sans s'y limiter, la chaleur excessive, le rayonnement ultraviolet, les phénomènes météorologiques extrêmes (tels que les vagues de chaleur), la pollution des lieux de travail intérieurs et extérieurs, les maladies à transmission vectorielle et l'exposition aux produits chimiques. Ces phénomènes peuvent avoir de graves répercussions sur la santé physique et mentale des travailleurs (Assurer la sécurité et la santé au travail à l'heure du changement climatique, Genève : Bureau international du Travail, 2024).

Les États doivent prendre des mesures pour identifier et évaluer les risques liés au changement climatique et adopter des mesures de prévention et de protection. Ces risques et leurs conséquences doivent être pris en compte dans le cadre de politiques, de réglementations et de conventions collectives appropriées. Une attention particulière doit être accordée aux travailleurs vulnérables, tels que les travailleurs migrants, les personnes exerçant un travail informel, les travailleurs jeunes et les travailleurs âgés, les femmes, les personnes handicapées et les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants. Les États doivent contrôler efficacement l'application des normes relatives aux risques pour la sécurité et la santé liés au climat, notamment par le biais de mécanismes de surveillance appropriés, et doivent mener ces efforts en étroite consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les plans d'évaluation des risques et de prévention/protection devraient inclure des mesures visant à atténuer les effets du changement climatique sur la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs (par exemple, la fourniture d'équipements de protection individuelle, de vêtements appropriés, de protection solaire, d'hydratation, de ventilation, ainsi que l'introduction d'horaires de travail réduits ou flexibles et la fourniture d'un soutien en matière de santé mentale et d'autres services d'aide, le cas échéant).

Le Comité souligne en outre l'importance de fournir des conseils et une formation aux employeurs et aux travailleurs, ainsi que de mener des activités de sensibilisation, de collecter des données et de mener des recherches sur l'impact du changement climatique.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§1 de la Charte aux motifs que:

- il n'a pas été établi qu'il existe des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents concernant l'économie à la demande et l'économie des plateformes ;
- le contenu et la mise en œuvre des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents concernant les emplois liés au stress ou à des situations traumatisantes au travail ne sont pas adéquats.

### **Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail**

#### *Paragraphe 2 - Règlements de sécurité et d'hygiène*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que dans les commentaires transmis par la Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB).

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 3§2 de la Charte (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

Dans sa précédente conclusion, le Comité a jugé que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 3§1 de la Charte de 1961 au motif que certaines catégories de travailleurs indépendants n'étaient pas suffisamment couvertes par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail (Conclusions XXI-2 (2017)). Son appréciation portera donc sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse aux questions ciblées, y compris à la précédente conclusion de non-conformité dans le cadre des questions ciblées.

#### ***Droit à la déconnexion***

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour s'assurer que les employeurs mettent en place des dispositions visant à limiter ou à décourager le travail en dehors des heures normales de travail, y compris au moyen d'un droit à la déconnexion. Il a également demandé comment était garanti le droit de ne pas être pénalisé ou discriminé pour avoir refusé de travailler en dehors des heures normales de travail.

D'après le rapport, il semble que l'Allemagne n'a adopté aucune réglementation sur le droit à la déconnexion. Cependant, des règles strictes régissent le temps de travail, y compris les heures supplémentaires, les périodes de repos et le travail de nuit, ainsi que l'interdiction de la victimisation.

Le Comité rappelle que, conformément aux obligations des États parties en vertu de l'article 3§2, afin de protéger la santé physique et mentale des personnes qui pratiquent le télétravail ou le travail à distance et de garantir le droit de tout travailleur à un environnement de travail sûr et sain, il est nécessaire de donner pleinement effet au droit des travailleurs de refuser d'effectuer un travail en dehors de leurs heures normales de travail (à l'exception du travail considéré comme des heures supplémentaires et pleinement reconnu en conséquence) ou pendant leurs vacances ou d'autres formes de congé (parfois appelé « droit à la déconnexion ») (Observation interprétative de l'article 3§2, Conclusions 2021).

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte au motif que les travailleurs n'ont pas le droit à la déconnexion.

#### ***Champ d'application personnel des règlements***

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour garantir que les travailleurs indépendants, les télétravailleurs et les employés de maison sont protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail. Il a également demandé si les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée déterminée bénéficiaient du même niveau de protection que les travailleurs sous contrat à durée indéterminée en vertu de la réglementation en matière de santé et de sécurité.

#### ***Travailleurs indépendants***

Le rapport répète les informations précédemment fournies, faisant observer que, conformément à la législation de l'Union européenne en la matière, il n'y a pas d'application

générale de la réglementation relative à la santé et à la sécurité au travail aux travailleurs indépendants. Cependant, les travailleurs indépendants ont à tout moment la possibilité de se conformer à la réglementation en matière de santé et de sécurité applicable aux employeurs et aux salariés. En outre, certains travailleurs indépendants exerçant leurs activités dans les domaines des soins de santé ou de l'agriculture sont tenus de souscrire une assurance contre les accidents et de se conformer à la réglementation en matière de santé et de sécurité en vigueur dans ces secteurs. La DGB indique dans ses commentaires qu'en ce qui concerne les travailleurs indépendants, la situation n'a pas changé depuis le précédent cycle de rapports.

Le Comité rappelle qu'aux fins de l'article 3§2 de la Charte, tous les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, doivent être couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail dans la mesure où les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants sont généralement exposés aux mêmes risques (Conclusions 2003, Roumanie). Le Comité rappelle aussi que le droit de la Charte et la législation de l'Union européenne sont deux systèmes juridiques différents, que les principes, règles et obligations qui forment la seconde ne coïncident pas nécessairement avec le système de valeurs, les principes et les droits consacrés par la première (*Unione sindacale di base (USB) c. Italie*, réclamation no 170/2018, décision sur le bien-fondé du 26 janvier 2022, §§44-46), et que son rôle est d'examiner si la législation et la pratique nationales sont conformes aux normes de la Charte.

Le Comité constate que la situation qui avait donné lieu à ses conclusions précédentes de non-conformité (Conclusions XXI-2 (2017), XX-2 (2013), XIX-2 (2009), XVIII-2 (2007)) n'a pas changé. Par conséquent, il réitère sa précédente conclusion selon laquelle la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte au motif que certains travailleurs indépendants ne sont pas couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

### **Télétravailleurs**

Le rapport indique que la loi relative à la sécurité et à la santé au travail (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG) s'applique aux salariés de tous les secteurs et branches d'activité, y compris aux télétravailleurs salariés qui travaillent de manière permanente ou alternée depuis leur domicile. De plus, l'annexe 6 de l'ordonnance relative aux lieux de travail (Arbeitsstättenverordnung – ArbStättV) définit les prescriptions minimales en matière de conception et d'utilisation des postes de travail et des logiciels, qui s'appliquent également aux télétravailleurs. La DGB fait observer dans ses commentaires que les risques professionnels encourus par les télétravailleurs ne sont pas suffisamment réglementés.

Le Comité note qu'en vertu de l'article 3 de la Charte, les télétravailleurs, qui travaillent régulièrement en dehors des locaux de l'employeur en utilisant les technologies de l'information et de la communication, jouissent des mêmes droits et du même niveau de protection en matière de santé et de sécurité que les travailleurs qui travaillent dans les locaux de l'employeur. Les États parties doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs respectent leur obligation de garantir des conditions de travail sûres et saines à leurs télétravailleurs. Ces obligations consistent notamment : i) à évaluer les risques associés à l'environnement de travail du télétravailleur ; ii) à fournir ou à garantir l'accès à un équipement ergonomique approprié et à un équipement de protection ; iii) à donner des informations et à offrir des formations aux télétravailleurs sur l'ergonomie, l'utilisation en toute sécurité des équipements, les risques physiques (comme les troubles musculosquelettiques ou la fatigue oculaire) et la prévention des risques psychosociaux (par exemple, l'isolement, le stress, la cyberintimidation, les déséquilibres entre vie professionnelle et vie privée, notamment en lien avec la déconnexion numérique, et la surveillance numérique) ; iv) à tenir une documentation et des registres clairs ; v) à offrir un soutien approprié par l'intermédiaire de ressources humaines ou d'agents/de services de santé et de sécurité ; vi) à veiller à ce que les télétravailleurs puissent être en mesure de signaler les accidents du travail ou les

problèmes de santé et de sécurité rencontrés au cours du télétravail. Les États parties doivent également prendre des mesures pour garantir que les télétravailleurs respectent les directives et réglementations en matière de santé et de sécurité, et coopérer avec les employeurs et l'inspection du travail ou d'autres organismes chargés de l'application de la loi à cet effet.

### ***Employés de maison***

Le rapport indique que les employés de maison sont couverts par l'assurance obligatoire contre les accidents conformément à l'article 2(1) n° 1 du Livre VII du Code social (Sozialgesetzbuch Siebtes Buch – Gesetzliche Unfallversicherung – SGB VII). Aux termes de l'article 14 (1), première phrase, du livre VII du Code social, les institutions d'assurance contre les accidents doivent utiliser tous les moyens appropriés pour prévenir les accidents du travail, les maladies professionnelles et les risques pour la santé liés au travail et pour assurer des premiers secours efficaces ; aux termes de l'article 14 (1), deuxième phrase, du livre VII du Code social, les institutions d'assurance contre les accidents doivent également enquêter sur les causes des risques pour la vie et la santé liés au travail. En outre, les employés de maison sont protégés par la loi régissant notamment les contrats de service et de travail, ainsi que les horaires de travail. Le Comité prend également note de l'appréciation positive formulée par la CEACR à cet égard, dans le cadre du suivi du respect de la Convention n° 189 de l'OIT sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, à laquelle l'Allemagne est partie (Organisation Internationale du Travail. (2021). Demande directe (CEACR) – adoptée 2020, publiée lors de la 109e session de la CIT (2021). Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011 (n° 189) – Allemagne (ratification : 2013). NORMLEX.).

Cependant, la DGB indique dans ses commentaires qu'en Allemagne, environ 90 % des employés de maison ne sont pas déclarés et n'ont pas de couverture d'assurance en cas d'accident ou de maladie. Par conséquent, la DGB considère que pour assurer une sécurité professionnelle effective des employés de maison, le travail non déclaré dans ce secteur doit être réduit et remplacé par des emplois assujettis à des cotisations sociales.

Le Comité relève dans une autre source que le travail domestique en Allemagne se caractérise par une proportion extrêmement élevée de travail non déclaré (Gerlinger, T., Hanesch, W. (2024). *Access for domestic workers to labour and social protection – Germany*. European Social Policy Analysis Network, Brussels: European Commission). On peut donc supposer que de nombreux employés de maison ne sont pas protégés, ou du moins pas de manière appropriée, notamment en ce qui concerne l'assurance obligatoire contre les accidents mentionnée ci-dessus. Le Comité rappelle également que la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail doit s'appliquer à l'ensemble des lieux de travail sans exception, y compris lorsqu'il s'agit de domiciles privés, et qu'elle doit, par conséquent, couvrir les employés de maison (Conclusions 2009, Roumanie). Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte au motif que certaines catégories d'employés de maison ne sont pas couvertes par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

### ***Travailleurs temporaires***

Le rapport indique que les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée déterminée bénéficient du même niveau de protection en matière de santé et de sécurité au travail que les travailleurs sous contrat à durée indéterminée.

#### ***Conclusion***

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte aux motifs que :

- les travailleurs n'ont pas le droit à la déconnexion ;
- certaines catégories de travailleurs indépendants ne sont pas couvertes par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail ;

- certaines catégories d'employés de maison ne sont pas couvertes par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

### **Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail**

#### *Paragraphe 3 - Application des règlements de sécurité et d'hygiène*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et dans les observations de la Fédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB).

Le Comité rappelle que, dans le cadre du présent cycle d'examen, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 3§3 de la Charte révisée (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions du groupe thématique n° 1).

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les catégories suivantes de travailleurs vulnérables : i) les travailleurs domestiques ; ii) les travailleurs des plateformes numériques ; iii) les télétravailleurs ; iv) les travailleurs détachés ; v) les travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance ; vi) les travailleurs indépendants ; vii) les travailleurs exposés à des risques liés à l'environnement, tels que le changement climatique et la pollution.

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies par le gouvernement en réponse aux questions ciblées.

Le rapport fournit des informations détaillées sur le double système de sécurité et de santé au travail qui est composé de deux instances : i) les autorités nationales de sécurité et de santé au travail et ii) les organismes d'assurance obligatoire contre les accidents du travail (voir le rapport sur l'article 3§1).

Le rapport indique que les États fédérés (Länder) sont responsables de la sécurité et de la santé au travail. Chaque Land dispose de ses propres autorités de contrôle (inspections du travail, autorités publiques chargées de la sécurité et de la santé au travail). Les inspecteurs du travail sont autorisés à pénétrer librement dans les entreprises sans avertissement préalable et à toute heure, afin d'y mener des inspections. Les pouvoirs publics contrôlent le respect des règles de sécurité et de santé au travail dans tous les domaines d'activité, suivant leur compétence organisationnelle. Lorsque le lieu de travail est situé dans un domicile privé (par exemple en cas de télétravail), les pouvoirs de contrôle ne sont généralement pas aussi étendus que pour les inspections menées dans un environnement professionnel, afin de respecter la vie privée et le droit fondamental à l'inviolabilité du domicile (article 13 de la loi fondamentale).

Le rapport indique également que les organismes d'assurance contre les accidents emploient des inspecteurs spécialement formés et soumis à un audit indépendant pour assurer les missions de contrôle et de conseil (article 18 du livre VII du Code social). Dans l'exercice de leurs pouvoirs souverains (article 19 du livre VII du Code social), les inspecteurs peuvent procéder à des visites inopinées dans les entreprises afin de vérifier le respect de la réglementation nationale en matière de sécurité et de santé au travail et le respect des dispositions de prévention des accidents fixées par les organismes d'assurance accidents.

Le Comité note que, dans ses observations, la DGB exprime des inquiétudes au sujet de l'efficacité de la mise en œuvre et de l'application de la réglementation en matière de santé et de sécurité, notamment au regard des ressources dont disposent les autorités de contrôle pour pouvoir réaliser le taux minimum d'inspections. En outre, la DGB fait valoir que le rapport du Comité des hauts responsables de l'inspection du travail de 2017 indique clairement que les autorités de contrôle allemandes infligent « rarement » des sanctions, même en cas de « violations graves ou répétées », et rien n'indique que la situation ait changé depuis lors.

### **Travailleurs domestiques**

Le rapport indique que les travailleurs domestiques sont couverts par l'assurance obligatoire contre les accidents conformément à l'article 2(1) n° 1 du livre VII du Code social (*Sozialgesetzbuch Siebtes Buch – Gesetzliche Unfallversicherung – SGB VII*). En vertu de l'article 14(1) première phrase du Livre VII du Code social, les organismes d'assurance contre les accidents sont tenus, par tous les moyens appropriés, de prévenir les accidents du travail, les maladies professionnelles et les risques pour la santé liés au travail, et d'assurer des premiers soins efficaces. Conformément à l'article 14(1) deuxième phrase du livre VII du Code social, les organismes d'assurance contre les accidents doivent également enquêter sur les causes qui sont à l'origine des risques professionnels pour la vie et la santé. En outre, les travailleurs domestiques sont protégés, notamment, par la loi relative aux contrats de prestation de services et de travail et à la durée du travail. Le rapport indique également que l'Allemagne a ratifié la Convention (n° 189) de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques.

Dans ses observations, la DGB fait valoir qu'environ 90 % des travailleurs domestiques en Allemagne exercent un travail non déclaré et ne disposent d'aucune couverture d'assurance en cas d'accident ou de maladie. Le Comité relève dans d'autres sources que, selon les résultats d'une enquête, les droits des travailleurs domestiques sont mal connus, tant des personnes concernées que des employeurs (Gerlinger, T., Hanesch, W. (2024). *Accès des travailleurs domestiques à la protection des travailleurs et à une protection sociale – Allemagne*. Réseau des politiques sociales européennes, Bruxelles : Commission européenne). Il note, d'après la même source, que des études empiriques indiquent que la grande majorité des employeurs qui sont des particuliers ne remplissent pas leurs obligations légales en matière de déclaration et de cotisation. De leur côté, de nombreux travailleurs domestiques ne semblent pas connaître leurs droits ou s'abstiennent de les faire valoir.

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§3 de la Charte au motif que les mesures prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs domestiques sont insuffisantes.

### **Travailleurs des plateformes numériques**

Le rapport indique que la loi sur la sécurité et la santé au travail (*Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG*) s'applique aux travailleurs salariés dans tous les domaines d'activité et tous les secteurs, y compris aux travailleurs à la demande et aux travailleurs des plateformes dépendants (voir le rapport sur l'article 3§1). Tout en prenant note de la déclaration sur l'applicabilité de la loi sur la sécurité et la protection de la santé, le DGB affirme dans ses commentaires que le rapport ne contient pas d'informations spécifiques sur la protection concrète des travailleurs de plateforme. Cela concerne notamment les évaluations des risques, la responsabilité de leur réalisation et la manière d'assurer le respect de cette loi. Le DGB souligne également que la directive européenne 2024/2831 relative au travail sur les plateformes n'a pas encore été mise en œuvre (la date limite de mise en œuvre est prévue à l'article 29, §1, pour le 2 décembre 2026).

### **Télétravailleurs**

Le rapport indique que la loi sur la sécurité et la santé au travail (*Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG*) s'applique aux salariés de tous les secteurs et industries, y compris aux télétravailleurs salariés qui travaillent (de façon permanente ou en alternance) à domicile. Dans ses observations, la DGB fait valoir que les risques professionnels auxquels sont exposés les télétravailleurs sont insuffisamment réglementés.

Le rapport indique qu'en 2023, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a organisé plusieurs ateliers avec les parties prenantes et les spécialistes concernés en vue de

mettre à jour les obligations concernant le télétravail. Les résultats de ces ateliers ont été publiés sous le titre de « *Recommandations pour un travail hybride décent* ».

Le Comité note qu'en vertu de l'article 3 de la Charte, les télétravailleurs, qui travaillent régulièrement en dehors des locaux de l'employeur en utilisant les technologies de l'information et de la communication, jouissent des mêmes droits et du même niveau de protection en matière de santé et de sécurité que les travailleurs qui travaillent dans les locaux de l'employeur.

Les États parties doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs respectent leur obligation de garantir des conditions de travail sûres et saines à leurs télétravailleurs. Ces obligations consistent notamment : i) à évaluer les risques associés à l'environnement de travail du télétravailleur ; ii) à fournir ou à garantir l'accès à un équipement ergonomique approprié et à un équipement de protection ; iii) à donner des informations et à offrir des formations aux télétravailleurs sur l'ergonomie, l'utilisation en toute sécurité des équipements, les risques physiques (comme les troubles musculosquelettiques ou la fatigue oculaire) et la prévention des risques psychosociaux (par exemple, l'isolement, le stress, la cyberintimidation, les déséquilibres entre vie professionnelle et vie privée, notamment en lien avec la déconnexion numérique, et la surveillance numérique) ; iv) à tenir une documentation et des registres clairs ; v) à offrir un soutien approprié par l'intermédiaire de ressources humaines ou d'agents/de services de santé et de sécurité ; vi) à veiller à ce que les télétravailleurs puissent être en mesure de signaler les accidents du travail ou les problèmes de santé et de sécurité rencontrés au cours du télétravail. Les États parties doivent également prendre des mesures pour garantir que les télétravailleurs respectent les directives et réglementations en matière de santé et de sécurité, et coopérer avec les employeurs et l'inspection du travail ou d'autres organismes chargés de l'application de la loi à cet effet.

L'inspection du travail ou d'autres organes de contrôle doivent être habilités à surveiller et à garantir efficacement le respect par les employeurs et les télétravailleurs des obligations en matière de santé et de sécurité. Cela implique : i) d'effectuer une supervision régulière et systématique, y compris des audits à distance ; ii) d'examiner les évaluations des risques effectuées par les employeurs et les documents de formation ; iii) de vérifier l'adéquation et l'efficacité des mesures de prévention prises par les employeurs ; iv) de disposer de ressources adéquates, d'une autorité légale et de pouvoirs clairement définis pour émettre des instructions correctives et imposer des sanctions proportionnées et dissuasives en cas de non-respect des règles.

### ***Travailleurs détachés***

Le rapport indique que l'Unité de contrôle du travail non déclaré (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit – FKS*) contribue à surveiller la mise en œuvre des réglementations en matière de sécurité et de santé applicables aux travailleurs détachés en ce qui concerne les logements fournis directement ou indirectement, à titre payant ou gratuit, par les employeurs aux salariés qui sont affectés hors de leur lieu de travail habituel. Si, lors d'actions menées dans le cadre de ses inspections générales, l'Unité de contrôle découvre des indices laissant supposer une violation des exigences relatives à ces logements (article 5, phrase 1, point 4, de la loi sur les travailleurs détachés (*Arbeitnehmerentsendegesetz – AEntG*), elle les transmet aux autorités compétentes du Land pour qu'elles contrôlent la réglementation en matière de sécurité et de santé au travail dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de contrôle indépendant.

### ***Travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance***

Le rapport indique que les employeurs qui souhaitent mettre des salariés (travailleurs intérimaires) à la disposition de tiers dans le but de leur fournir de la main-d'œuvre par le biais de l'emploi temporaire de travailleurs intérimaires doivent généralement être titulaires d'une autorisation délivrée par l'Agence fédérale pour l'emploi. L'Agence fédérale pour l'emploi

vérifie notamment régulièrement que les titulaires d'une telle autorisation respectent les dispositions de la législation sur la sécurité et la santé au travail.

### ***Travailleurs indépendants***

Le rapport indique que la réglementation en matière de sécurité et de santé au travail n'est pas d'application générale et ne couvre pas les travailleurs indépendants. Cependant, les travailleurs indépendants ont la possibilité d'être couverts par le régime obligatoire d'assurance contre les accidents du travail, en appliquant les statuts des caisses d'assurance contre les accidents du travail. Ils bénéficient ainsi de la protection offerte par la réglementation en matière de prévention des accidents (article 3 du livre VII du Code social – SGB VII). En outre, dans les secteurs de la santé ou de l'agriculture, certains travailleurs indépendants sont couverts par l'assurance obligatoire contre les accidents.

Le Comité constate que, d'après les informations contenues dans le rapport, les organismes d'assurance accidents du travail emploient généralement des inspecteurs spécialement formés et faisant l'objet d'audits indépendants pour le contrôle et le conseil (article 18 du livre VII du Code social). Ces inspecteurs peuvent vérifier le respect de la réglementation nationale en matière de sécurité et de santé au travail ainsi que de la réglementation des organismes d'assurance accidents du travail relative à la prévention des accidents.

### ***Travailleurs exposés à des risques liés à l'environnement, tels que le changement climatique et la pollution***

Le rapport indique que l'ordonnance sur les agents biologiques (ordonnance relative à la sécurité et à la protection de la santé sur les lieux de travail impliquant un contact avec des agents biologiques, Biostoffverordnung – BioStoffV) énonce les exigences minimales en matière d'évaluation des risques provenant des agents biologiques. Il fournit des informations sur les règles techniques relatives aux activités impliquant un contact avec des agents biologiques dans l'agriculture et la sylviculture. Le rapport fournit en outre des informations sur un processus d'ateliers sur les politiques intitulé « travail et changements climatiques » qui vise à identifier les risques liés au climat auxquels sont exposés les travailleurs et à trouver des solutions adaptées et orientées vers l'avenir pour protéger leur santé et préserver la productivité nationale. Les quatre principaux thèmes abordés sont le stress thermique et l'exposition aux rayons ultraviolets, les conditions météorologiques extrêmes, la vulnérabilité et l'adaptation, et les substances dangereuses. Les résultats sont attendus pour 2025.

Le Comité rappelle que les États doivent contrôler efficacement l'application des normes relatives aux risques pour la sécurité et la santé liés au climat, notamment par le biais de mécanismes de surveillance appropriés, et doivent mener ces efforts en étroite consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les plans d'évaluation des risques et de prévention/protection devraient inclure des mesures visant à atténuer les effets du changement climatique sur la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs (par exemple, la fourniture d'équipements de protection individuelle, de vêtements appropriés, de protection solaire, d'hydratation, de ventilation, ainsi que l'introduction d'horaires de travail réduits ou flexibles et la fourniture d'un soutien en matière de santé mentale et d'autres services d'aide, le cas échéant). Le Comité souligne en outre l'importance de fournir des conseils et une formation aux employeurs et aux travailleurs, ainsi que de mener des activités de sensibilisation, de collecter des données et de mener des recherches sur l'impact du changement climatique.

### ***Conclusion***

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§3 de la Charte au motif que les mesures prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs domestiques sont insuffisantes.

### **Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail**

#### *Paragraphe 4 - Services de santé au travail*

Le Comité rappelle que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale européenne révisée en mars 2021 et que celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021. Par conséquent, il incombe à l'Allemagne de faire rapport sur les dispositions nouvelles, en plus des réponses aux questions ciblées (article C de la Charte révisée et article 21 de la Charte de 1961). L'article 3§4 de la Charte sociale européenne révisée est l'une des dispositions nouvelles.

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des observations en réponse présentées par la Confédération allemande des syndicats (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB) et la Fédération des associations d'employeurs allemands (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA).

Le rapport indique que l'Allemagne a ratifié les Conventions de l'OIT n° 161 sur les services de santé au travail, n° 183 sur la protection de la maternité, n° 184 sur la sécurité et la santé dans l'agriculture et n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail. De plus, le processus de ratification de la Convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs est en cours.

L'Allemagne a aussi transposé en droit interne la directive 89/391/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, modifiée par la directive 2007/30/CE.

Le rapport indique en outre que les principales bases juridiques relatives aux services de santé au travail sont : a) la loi sur la sécurité au travail, b) la règle n° 2 sur la prévention des accidents « Médecins du travail et professionnels de la sécurité au travail », c) la loi sur la sécurité et la santé au travail et d) l'ordonnance sur la médecine du travail préventive.

Selon le rapport, la loi sur la sécurité au travail (*Arbeitssicherheitsgesetz*) oblige les employeurs à nommer des médecins du travail et des professionnels de la sécurité au travail dans leurs entreprises. Le rôle de ces médecins et professionnels est de conseiller et d'accompagner les employeurs dans le respect de leurs obligations en matière de sécurité et de santé au travail et de prévention des accidents.

Dans le secteur public, le niveau de protection en matière de sécurité et de santé au travail doit être équivalent à celui prévu par la loi sur la sécurité au travail (article 16 de la loi sur la sécurité au travail). Pour les autorités administratives fédérales directes, le règlement administratif général sur les services de santé et de sécurité au travail des autorités et organisations fédérales garantit une sécurité et une santé au travail équivalentes à la loi sur la sécurité au travail. Les *Länder* disposent de réglementations correspondantes pour le secteur public.

Le rapport mentionne aussi que la règle n° 2 sur la prévention des accidents « Médecins du travail et professionnels de la sécurité au travail » (*Unfallverhütungsvorschrift « Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit »*), de l'Assurance accident légale allemande (DGUV), détaille les mesures que les employeurs doivent prendre pour respecter leurs obligations en vertu de la loi sur la sécurité au travail. En particulier, les chefs d'entreprise doivent désigner par écrit des médecins du travail et des professionnels de la sécurité au travail pour effectuer les tâches énumérées aux articles 3 et 6 de ladite loi. Les employeurs peuvent choisir un autre modèle de prise en charge s'ils sont activement impliqués dans l'entreprise et que celle-ci compte jusqu'à 50 salariés.

Le rapport mentionne en outre que, conformément à la loi sur la sécurité et la santé au travail (*Arbeitsschutzgesetz*), chaque travailleur a le droit, régulièrement et gratuitement, de se soumettre à des examens médicaux du travail et de recevoir des conseils et des informations. Les objectifs sont de détecter et de prévenir les maladies liées au travail, y compris les maladies professionnelles, à un stade précoce, de contribuer au maintien de l'employabilité et de développer la protection de la santé au travail.

En vertu de l'ordonnance sur la médecine du travail préventive (*Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge*), l'employeur est tenu de garantir une médecine du travail préventive appropriée, sur la base d'une évaluation des risques. Ce faisant, il doit tenir compte des réglementations et constats de la Commission de médecine du travail publiés par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. L'employeur doit mandater un médecin pour la prestation de soins de santé préventifs au travail. Lorsqu'un médecin du travail a été désigné conformément à la loi sur la sécurité au travail, l'employeur doit lui donner la priorité lors de la mise en œuvre de ces soins. Le médecin doit recevoir toutes les informations nécessaires concernant les conditions de travail (notamment les résultats de l'évaluation des risques), et être autorisé à inspecter les lieux de travail.

En réponse à une demande d'informations complémentaires, le rapport précise que tous les secteurs d'activité économique et toutes les catégories d'entreprises ou de travailleurs sont couverts par les services de santé au travail. Il n'y a aucune exception. Cependant, les modalités de ces services varient selon la taille de l'entreprise et le secteur d'activité. Les grandes entreprises disposent souvent de leurs propres médecins du travail, mais il existe également des services inter-entreprises proposés par diverses organisations et des médecins exerçant en cabinet privé. Les chiffres relatifs à la répartition de ces services ne sont pas disponibles. De même, le nombre exact de médecins exerçant en médecine du travail n'est pas connu, faute de registres dédiés. On estime qu'en Allemagne, environ 90 % des entreprises bénéficient d'une prise en charge médicale du travail. La couverture est plus étendue dans les grandes entreprises que dans les entreprises de taille moyenne. Grâce aux actions menées par les organismes d'assurance accidents et aux campagnes de sensibilisation, notamment dans le cadre de la Stratégie allemande commune pour la sécurité au travail (*Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie*), les autorités espèrent que la couverture sera encore améliorée à l'avenir.

Dans ses observations, la Confédération allemande des syndicats souligne que le Gouvernement n'a fourni aucune information sur la question de savoir s'il entend remédier à la pénurie actuelle de médecins du travail et, dans l'affirmative, quand et de quelle manière.

Le Comité note que dans une demande directe adoptée en 2024, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT (CEACR) a noté que « d'après le gouvernement, le manque de personnel qualifié dans le secteur de la médecine du travail reste un problème et, dans ce contexte, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales soutient l'Alliance pour l'action en faveur de la médecine du travail [...], qui est conçue pour encourager les jeunes médecins du travail et attirer davantage de praticiens dans ce secteur ». Sur cette base, la CEACR a prié « le gouvernement de continuer de fournir des informations sur les mesures prises ou envisagées pour renforcer l'application de la convention dans la pratique, notamment en remédiant à la pénurie de médecins du travail » (Convention de l'OIT n° 161 sur les services de santé au travail – CEACR, demande directe adoptée en 2024 et publiée lors de la 113<sup>ème</sup> session CIT (2025)).

Le Comité rappelle que l'article 3§4 de la Charte impose aux Etats parties de promouvoir, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, l'institution progressive des services de santé au travail pour tous les travailleurs, dans toutes les branches d'activité économique et toutes les entreprises.

Si de tels services ne sont pas institués pour toutes les entreprises, il appartient aux pouvoirs publics d'élaborer une stratégie, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, en vue d'atteindre le résultat escompté. Toute stratégie visant à promouvoir l'institution progressive des services de santé au travail doit couvrir l'ensemble du territoire national, inclure les ressortissants des autres Etats parties et concerner non seulement certaines branches d'activité, les grandes entreprises ou les risques particulièrement importants, mais toutes les catégories de travailleurs. Les Etats doivent s'efforcer d'atteindre ces objectifs à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'ils peuvent mobiliser.

Le Comité rappelle en outre que les services de santé au travail sont spécialisés en médecine du travail et sont investis de fonctions préventives et de conseil qui dépassent le seul champ de la sécurité au travail. Ils contribuent à l'évaluation des risques professionnels et à leur prévention, à la surveillance de la santé des travailleurs, à la formation en matière de sécurité et de santé au travail ainsi qu'à l'évaluation de l'impact des conditions de travail sur la santé. Ces services doivent posséder la formation, les ressources matérielles et le personnel suffisants pour déceler, mesurer et prévenir le stress, les agressions et la violence au travail.

Le nombre de médecins du travail par rapport à la main d'œuvre totale, le nombre d'entreprises dotées de services de santé au travail ou partageant ces services et toute hausse du nombre de salariés suivis par ces services sont des éléments pertinents pour apprécier la conformité à cette disposition, tout comme la ratification de la Convention n° 161 de l'OIT sur les services de santé au travail ou la transposition de la directive 89/391/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

En l'espèce, le Comité note que l'Allemagne a ratifié les Conventions n° 161, n° 183, n° 184 et n° 187 de l'OIT, et a transposé en droit interne la directive 89/391/CEE du Conseil. Il note également que les travailleurs bénéficient de services de médecine du travail, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Conformément à la législation et la réglementation en vigueur, les employeurs ont l'obligation d'instituer des services de sécurité et de santé au travail, en désignant des médecins du travail et des professionnels de la sécurité au travail dans leurs entreprises ou en optant pour un autre modèle.

Le Comité relève en outre qu'aux termes de l'article 3 de la loi sur la sécurité au travail, les médecins du travail sont chargés d'assister les employeurs dans toutes les questions relatives à la protection de la santé, en matière de sécurité au travail et de prévention des accidents. En particulier, ils doivent conseiller les employeurs et les autres personnes responsables de la sécurité au travail sur : l'acquisition d'équipements techniques de travail et la mise en place de procédés de travail ; la sélection des équipements de protection ; la physiologie du travail, la psychologie du travail, l'ergonomie et l'hygiène au travail (y compris le rythme de travail, les horaires de travail et les modalités de pause) ; l'organisation des premiers secours dans les entreprises. Ils doivent aussi surveiller la santé des travailleurs (examens) et informer les travailleurs des risques d'accident et de santé auxquels ils sont exposés au travail, ainsi que des moyens et des mesures permettant de prévenir ces risques. Il incombe également aux médecins du travail de surveiller la mise en œuvre des mesures liées à la sécurité au travail et la prévention des accidents. Dans ce cadre, ils doivent inspecter les lieux de travail à intervalles réguliers et, le cas échéant, signaler aux employeurs ou aux personnes responsables de la santé et de la sécurité au travail et de la prévention des accidents toute lacune constatée et proposer des mesures pour éliminer ces lacunes.

Toutefois, le Comité relève que dans son rapport, le Gouvernement n'a pas fourni de données chiffrées qui permettraient d'évaluer la situation dans la pratique. A ce sujet, le Comité note que, dans une demande directe adoptée en 2024, la CEACR a fait état d'une « pénurie de médecins du travail ». Il note aussi que selon les résultats d'une étude réalisée entre septembre 2023 et avril 2024 afin d'évaluer le développement de la santé et de la sécurité au travail, la santé et la sécurité au travail ont fait des progrès majeurs au cours des dix dernières années en Allemagne. Cela étant, il ressort de cette étude que certains objectifs de la Stratégie allemande commune pour la sécurité au travail ne sont pas encore atteints. Ainsi, près d'un tiers des entreprises ne procèdent pas à une évaluation des risques 30 ans après l'entrée en vigueur de cette obligation légale. De plus, un grand nombre des entreprises de petite taille qui suivent le « modèle standard » d'organisation de la médecine du travail et de la sécurité ne disposent pas de professionnels de la sécurité au travail et/ou de médecins du travail (*Bericht zur Betriebs- und Beschäftigtenbefragung 2023/2024*, état : 31 mars 2025, Dr Felix C. Grün, Bureau de la Conférence nationale sur la sécurité et la santé au travail (NAK), Institut fédéral pour la sécurité et la santé au travail, Berlin).

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 3§4 de la Charte au motif que l'existence de services de médecine du travail efficaces dans la pratique n'est pas établie.

## **Article 4 - Droit à une rémunération équitable**

### *Paragraphe 3 - Non-discrimination entre femmes et hommes en matière de rémunération*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et de celles fournies par la Confédération des associations allemandes d'employeurs (BDA) et la Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB).

Le Comité rappelle que, dans le cadre du présent cycle de suivi, les États ont été invités à répondre aux questions ciblées relatives à l'article 4, paragraphe 3, de la Charte (voir l'annexe à la lettre, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

### **Notion de travail égal ou de valeur égale**

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé si la notion de travail égal et de travail de valeur égale est définie par le droit interne ou la jurisprudence.

Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 3, pour établir si un travail effectué est égal ou de valeur égale, il convient de tenir compte de facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, les exigences en matière d'éducation et de formation. Les structures de rémunération doivent permettre d'évaluer si les travailleurs se trouvent dans une situation comparable au regard de la valeur du travail. La valeur du travail, c'est-à-dire la valeur d'un emploi aux fins de la détermination de la rémunération, doit être évaluée sur la base de critères objectifs et non sexistes, notamment les exigences en matière d'éducation, de formation professionnelle et de formation, les compétences, l'effort, la responsabilité et les conditions de travail, indépendamment des différences dans les modalités de travail. Ces critères doivent être définis et appliqués de manière objective et non sexiste, en excluant toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe.

Le Comité rappelle qu'au titre de l'article 4§3, afin d'établir si le travail effectué est égal ou de valeur égale, il faut prendre en compte des facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, ainsi que les exigences en matière d'éducation et de formation. Les structures salariales doivent être telles qu'elles permettent d'apprécier si les travailleurs se trouvent dans une situation comparable au regard de la valeur du travail. Cette dernière, c'est-à-dire la valeur d'un emploi dans le but d'en déterminer la rémunération, doit être évaluée sur la base de critères objectifs et neutres du point de vue du genre, notamment les qualifications professionnelles et en matière d'éducation et de formation requises, les compétences, l'effort fourni, le niveau de responsabilité et les conditions de travail, indépendamment des différentes modalités d'organisation du travail. Ces critères ne doivent pas être fondés, que ce soit directement ou indirectement, sur le sexe des travailleurs. Ils doivent inclure les compétences, l'effort fourni, le niveau de responsabilité et les conditions de travail, et, le cas échéant, tout autre facteur pertinent pour l'emploi ou le poste spécifique. Ils doivent être appliqués de manière objective et neutre en matière de genre, en excluant toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe.

Le Comité considère que la notion de travail égal ou de valeur égale revêt une dimension qualitative et peut ne pas toujours être définie de façon satisfaisante, ce qui compromet la sécurité juridique. La notion de « travail de valeur égale » est au cœur du droit fondamental à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes, car elle permet un large champ de comparaison et comprend le travail « égal », le « même » travail et le travail « similaire ». Elle englobe également le travail de nature différente et néanmoins de valeur égale.

Les États doivent donc s'efforcer de clarifier cette notion en droit interne si nécessaire, à travers la législation ou la jurisprudence (Pologne, article 4§3, Conclusions XV-2). Lorsque ni la loi ni la jurisprudence ne définissent ce qu'est un travail de valeur égale, il convient de prendre des mesures pour traduire le principe de l'égalité de rémunération en termes

juridiques et lui donner pleinement effet en énonçant des critères qui permettent de donner une définition générale du travail de valeur égale.

Selon le rapport, la notion de travail égal et de travail de valeur égale est définie dans la loi sur la transparence des structures salariales (*Entgelttransparenzgesetz – EntgTranspG*), qui est entrée en vigueur en 2017. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Tribunal fédéral allemand du travail (*Bundesarbeitsgericht – BAG*), l'article 4 de cette loi définit le terme de *travail égal* comme un travail identique ou similaire que les travailleurs féminins et masculins effectuent dans différents lieux de travail ou successivement sur le même lieu de travail. Les salariés effectuent un travail de valeur égale s'ils se trouvent dans une situation comparable en ce qui concerne la valeur du travail compte tenu d'un ensemble de critères. On peut ainsi comparer des activités de nature différente, mais de valeur comparable.

Les facteurs de comparaison habituellement décisifs sont notamment le type de travail, la formation requise et les conditions de travail. Selon le rapport, la directive européenne sur la transparence des rémunérations, qui doit être transposée en droit interne d'ici à juin 2026, dispose que les critères à utiliser doivent inclure au moins quatre facteurs : compétences, efforts, responsabilités et conditions de travail. Étant donné que tous les facteurs ne sont pas aussi pertinents pour un poste donné, chacun des quatre facteurs devrait être mis en balance par l'employeur en fonction de la pertinence de ces critères pour l'emploi ou le poste concerné. Des critères supplémentaires peuvent également être pris en compte, lorsqu'ils sont pertinents et justifiés. Le rapport indique que le gouvernement fédéral a l'intention de mettre en œuvre cette directive et d'intégrer les critères qu'elle énonce dans la loi sur la transparence des structures salariales.

Le Comité considère que la situation est conforme à la Charte sur ce point.

### ***Systèmes de classification des emplois et de rémunération***

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures existantes visant à réaliser des progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes dans un délai raisonnable.

Le Comité considère que la transparence salariale joue un rôle déterminant dans l'application effective du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. La transparence contribue à identifier les préjugés et la discrimination fondés sur le sexe et facilite la prise de mesures correctives tant par les travailleurs que par les employeurs et leurs organisations, ainsi que par les autorités compétentes. À cet égard, les systèmes de classification et d'évaluation des emplois doivent être encouragés et, lorsqu'ils sont utilisés, ils doivent s'appuyer sur des critères neutres en matière de genre n'entraînant aucune discrimination indirecte. De plus, ces systèmes doivent tenir compte des caractéristiques des postes en question plutôt que des caractéristiques personnelles des travailleurs (UWE c. Belgique, réclamation n° 124/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019). Lorsque des systèmes d'évaluation et de classification des emplois neutres du point de vue du genre sont utilisés, ils permettent d'établir de manière effective un système de rémunération transparent et constituent un outil essentiel pour garantir l'absence de discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe. Ils identifient les discriminations salariales indirectes liées à la sous-évaluation de certains emplois typiquement féminins. À cette fin, ils mesurent et comparent des emplois dont le contenu est différent, mais de valeur égale, soutenant ainsi le principe de l'égalité de rémunération.

Le Comité considère que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que des outils ou des méthodologies d'analyse sont disponibles et aisément accessibles pour soutenir et guider l'évaluation et la comparaison de la valeur du travail et mettre en place des systèmes d'évaluation et de classification des emplois neutres du point de vue du genre.

Selon le rapport, l'article 4 (par. 4) de la loi sur la transparence des structures salariales dispose que les systèmes de rémunération doivent être conçus, à la fois dans leur ensemble et au niveau de chaque élément de rémunération, de manière à exclure toute discrimination fondée sur le genre.

Pour répondre à ces critères, le système de rémunération doit, en particulier :

- prendre objectivement en considération le type de travail à effectuer ;
- reposer sur les mêmes critères pour les salariés féminins et masculins ;
- tenir compte de critères de différenciation individuels d'une manière non discriminatoire, et
- être globalement transparent.

Selon le rapport, la loi susvisée sera étoffée compte tenu également de la directive européenne sur la transparence des rémunérations, qui est entrée en vigueur en juin 2023 et doit être transposée en droit interne d'ici à juin 2026. Les dispositions de cette directive vont nettement au-delà de celles de la loi sur la transparence des structures salariales. La directive prévoit notamment que les candidats à un emploi ont le droit de recevoir des informations sur la rémunération initiale ou la fourchette de rémunération initiale, et l'employeur ne demande pas aux candidats leur historique de rémunération au cours de leurs relations de travail actuelles ou antérieures. Ces obligations à remplir avant un recrutement ne sont pas encore inscrites dans la législation nationale. D'autres dispositions de la loi sur la transparence des structures salariales devront être fondamentalement adaptées afin de les rendre conformes à la directive européenne. Est concerné le droit individuel à la divulgation de la rémunération, qui ne s'applique jusqu'à présent qu'aux entreprises de plus de 200 salariés, mais qui, en vertu de la directive européenne, est accordé à tous les salariés quelle que soit la taille de l'entreprise. Par ailleurs, le seuil de l'obligation de communication de données sur la rémunération est abaissé : ne sont plus concernés les employeurs dont les effectifs comptent au moins 500 travailleurs, mais ceux dont les effectifs comptent au moins 100 travailleurs. L'obligation de communication de données porte sur sept indicateurs statistiques clés ; si des écarts de rémunération injustifiés sont constatés parmi des groupes de salariés qui effectuent un même travail égal ou un travail de même valeur, les employeurs peuvent être contraints de prendre des mesures correctives. La directive européenne sur la transparence des rémunérations prévoit également de nouvelles dispositions réglementaires destinées à renforcer l'application du principe de l'égalité de rémunération.

Le Comité considère que la situation est conforme sur ce point

### ***Mesures visant à réaliser des progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes***

Dans sa question ciblée, la commission a demandé des informations sur les systèmes de classification des emplois et de rémunération qui reflètent le principe d'égalité salariale, y compris dans le secteur privé.

Le Comité considère que les États ont l'obligation d'analyser les causes de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en vue de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire. Il rappelle ici sa précédente position selon laquelle la collecte de données en vue de l'adoption de mesures adéquates est essentielle pour promouvoir l'égalité des chances. En effet, il considère que lorsqu'il est connu qu'une certaine catégorie de personnes fait ou pourrait faire l'objet d'une discrimination, il est du devoir des autorités nationales de recueillir des données pour mesurer l'ampleur du problème (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §27). La collecte et l'analyse de telles données (dans le respect de la vie privée et sans commettre d'abus) sont indispensables à la formulation d'une politique rationnelle (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §23).

Le Comité considère que, pour garantir et promouvoir l'égalité salariale, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, ainsi que des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale. Le recueil de ces données permet d'accroître globalement la transparence salariale et, en fin de compte, de mettre à jour les cas d'inégalité salariale et, partant, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences salariales qui persistent entre les hommes et les femmes exerçant des fonctions équivalentes ou de même valeur. Outre l'écart de rémunération global (non ajusté et ajusté), le Comité prendra également en considération, le cas échéant, des données plus spécifiques sur l'écart de rémunération entre les sexes par secteurs, par professions, par âge, par niveau d'éducation, etc. (Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019, § 206).

Le Comité reconnaît que la mise en œuvre de l'obligation de prendre des mesures adéquates pour promouvoir l'égalité des chances est complexe, mais l'État partie doit prendre des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, §53).

Le Comité estime que, lorsque les États n'ont pas démontré de progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, la situation équivaut à une violation de la Charte (UWE c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019).

Le Comité reconnaît que la mise en œuvre de l'obligation de prendre des mesures adéquates pour promouvoir l'égalité des chances est complexe, mais l'État partie doit prendre des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables et en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, § 53).

Le Comité estime que, lorsque les États n'ont pas démontré de progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, la situation constitue une violation de la Charte (Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019).

Il prend note des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de sa stratégie visant à venir à bout des inégalités salariales.

La deuxième loi relative aux postes de direction institue un seuil minimal de participation des femmes au sein des conseils d'administration des sociétés cotées en bourse où la participation des salariés est assurée sur une base paritaire, qui sont constitués de plus de trois membres. Les dispositions relatives aux valeurs cibles et aux sanctions ont également été modifiées. Si une société se fixe comme objectif de ne nommer aucune femme à son conseil d'administration, elle doit justifier sa décision. Si elle ne communique aucune valeur cible ou ne justifie pas une valeur cible nulle, elle est passible d'une amende.

De plus, l'extension à l'échelle nationale des structures d'accueil de jour pour enfants permet aux parents d'avoir un emploi rémunéré et de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Depuis 2008, le gouvernement fédéral a investi 5,4 milliards d'euros pour accroître le nombre de places de garderie. Globalement, ces mesures ont abouti à la création de plus de 750 000 places pour les enfants en âge préscolaire.

#### *Autres mesures prises pour réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes*

Selon le rapport, afin de réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en s'attaquant à ses causes, le gouvernement fédéral a adopté un grand nombre de mesures réglementaires, qui comprennent notamment :

- l'amélioration des facteurs sous-jacents grâce à des mesures de politique familiale et à la promotion du retour à l'emploi ;
- l'allocation parentale, pour renforcer la participation des femmes au marché du travail ;
- le droit de reprendre un emploi à temps complet conformément à l'article 9a de la loi sur le travail à temps partiel et à durée déterminée (*Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG*) garantit aux salariés remplissant les conditions requises qui réduisent leurs heures de travail pour une période limitée la possibilité de revenir à l'horaire initial à la fin d'une phase de travail à temps partiel. Cette mesure réglementaire permet également de travailler à temps partiel de façon temporaire en ayant le droit de revenir à l'horaire antérieur, ce qui évite aux femmes de rester involontairement à temps partiel pendant une trop longue période.
- l'élimination des stéréotypes fondés sur le genre : enrichissement du parcours professionnel/élargissement des perspectives de carrière.

Selon le rapport, le salaire horaire brut moyen des femmes s'est élevé en 2024 à 22,24 €, soit 16 % de moins que celui des hommes (26,34 €). Il a reculé de deux points de pourcentage par rapport à l'année précédente. C'est la plus forte baisse depuis que le calcul de ce salaire a commencé, en 2006. Le taux diminue depuis quelque temps, mais il est resté à son niveau de 2020.

Le Comité relève que, d'après les commentaires de la Confédération des associations allemandes d'employeurs (BDA), le principe de l'égalité salariale entre les femmes et les hommes pour un travail égal est une question qui préoccupe les employeurs. Les femmes et les hommes perçoivent le même salaire payé par le même employeur s'ils effectuent le même travail. En particulier, les conventions collectives garantissent une rémunération équitable et appropriée qui n'est pas discriminatoire. L'écart de rémunération est en fait surtout imputable aux différences de carrière et de comportement professionnel des femmes et des hommes et à la répartition inégale des tâches domestiques et des responsabilités familiales. C'est à l'ensemble de la société qu'il appartient de tenter de venir à bout de ces problèmes.

Le Comité relève également que, d'après les commentaires de la Confédération allemande des syndicats (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB), il convient de prendre des mesures pour remédier à l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en Allemagne. En ce qui concerne la garde d'enfants, la DGB déclare qu'il ne suffit pas d'instaurer un droit en matière d'éducation de la petite enfance : il est essentiel de mettre en place les ressources matérielles, infrastructurelles et humaines nécessaires pour que les services de garde d'enfants répondent aux besoins de tous les parents. La DGB demande également la transposition rapide et complète en droit interne de la directive européenne sur la transparence des rémunérations. De plus, la DGB juge nécessaire de développer l'allocation parentale en augmentant sa part non-transférable afin de créer des encouragements concrets pour les pères. Elle estime aussi que l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes tient pour une large part aux salaires relativement bas pratiqués dans nombre de métiers et domaines où les femmes sont majoritaires. En conséquence, la DGB considère qu'il est nécessaire de valoriser les métiers où les femmes sont majoritaires. À son avis, le gouvernement fédéral devrait redoubler d'efforts à cet égard de façon que, dans les secteurs largement féminisés, comme la garde d'enfants et le commerce de détail, les femmes perçoivent un salaire rémunérateur.

Le Comité note également que, d'après Eurostat, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes s'est établi à 18,3 % en 2020 et à 17,7 % en 2023. Le Comité constate qu'en dépit des mesures prises, les progrès mesurables n'ont pas été suffisants et que l'écart de rémunération reste sensiblement supérieur à la moyenne de l'UE (12 %). De ce fait, la situation n'est pas conforme à la Charte sur ce point.

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 4§3 de la Charte au motif qu'il n'y a pas eu de progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes.

## **Article 5 - Droit syndical**

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne, ainsi que les observations soumises par la Fédération allemande des syndicats (DGB) et la Confédération des associations patronales allemandes (BDA).

Il rappelle qu'aux fins du présent cycle de contrôle, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 5 de la Charte (voir l'annexe à la lettre, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

### ***Liberté syndicale positive***

Dans sa question ciblée a), le Comité a demandé quelles mesures avaient été prises pour encourager ou renforcer la liberté positive d'association des travailleurs, en particulier dans les secteurs qui présentent traditionnellement un faible taux de syndicalisation ou dans les nouveaux secteurs (par exemple, l'économie à la demande).

Selon le rapport, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer la liberté syndicale positive.

Ces mesures visent à renforcer la couverture des négociations collectives dans certains secteurs. La loi relative au renforcement de l'autonomie en matière de négociation collective a étendu l'impact général des conventions collectives et a ainsi renforcé leur effet réglementaire. En outre, la loi relative aux conventions collectives a introduit une procédure simplifiée pour déclarer les conventions collectives d'application générale, tandis que la possibilité d'étendre les conditions de travail prévues par la loi relative aux travailleurs détachés a été ouverte à tous les secteurs. Le rapport fait également mention de la loi relative au salaire minimum qui garantit un salaire minimum même dans les secteurs dans lesquels les parties à la négociation collective ne parviennent souvent pas à assurer un niveau de protection suffisant aux salariés.

Le rapport souligne que les initiatives prises par le Gouvernement fédéral pour renforcer la couverture de la négociation collective visent à éliminer les désavantages subis par les entreprises liées par des conventions collectives.

Le rapport indique que les mesures prises par le Gouvernement fédéral sont fondamentalement propres à renforcer la couverture de la négociation collective dans tous les secteurs, y compris dans l'économie des plateformes. Le rapport mentionne la directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme qui a été récemment adoptée par l'Union européenne. Selon le rapport, l'article 20 sur les canaux de communication pour les personnes exécutant un travail via une plateforme, et l'article 25 sur la promotion de la négociation collective dans le cadre du travail via une plateforme sont examinés et seront mis en œuvre dans le cadre du processus de transposition nationale de la directive si cela conduit à des améliorations supplémentaires à cet égard.

Le Comité relève par ailleurs dans une autre source (ETUC, Country Report 2022, Germany, Platform Reps) que la plupart des plateformes en Allemagne offrent des contrats de travail à leurs travailleurs (bien que souvent à durée déterminée), qui leur donnent accès à un éventail de droits garantis par le droit du travail (par exemple, un salaire minimum, des indemnités de maladie, des congés payés et des congés parentaux). On assiste, surtout depuis fin 2021, à une augmentation notable de la proportion de travailleurs ayant un statut de salarié dans l'économie des plateformes. Les syndicats établis soutiennent les travailleurs de plateforme par des initiatives qui leur sont spécialement destinées (par exemple, des conseils aux microtravailleurs indépendants ou le code de conduite d'IG Metall) et négocient avec les plateformes. En outre, des comités d'entreprise sont créés (par exemple, au sein de la plateforme Foodora).

De nouvelles structures sont créées avec le soutien des syndicats, qui servent d'intermédiaires entre les syndicats et les travailleurs (comme Velogista, le collectif de travailleurs Gorillas, ou Deliverunion). Des personnes créent également des coopératives qui proposent un autre modèle d'entreprise que les plateformes multinationales et mettent l'accent sur les conditions de travail (par exemple les collectifs de coursiers Crow Cycle Courier Collective et Khora Courier Collective).

### ***Critères juridiques utilisés pour déterminer la reconnaissance des organisations d'employeurs aux fins du dialogue social et de la négociation collective***

En réponse à la demande d'informations du Comité concernant les critères juridiques utilisés pour déterminer la reconnaissance des organisations d'employeurs aux fins du dialogue social et de la négociation collective (question ciblée b)), le rapport indique que dans le droit allemand, la capacité de chaque employeur à conclure des conventions collectives permet de garantir que les syndicats ont toujours un partenaire de négociation pour la conclusion de conventions collectives. Cela garantit la mise en œuvre effective du principe de l'autonomie dans la négociation collective en permettant qu'une convention collective soit conclue même si l'employeur n'appartient pas à une association patronale.

Les associations patronales doivent être constituées de manière volontaire, être capables de prendre des décisions de manière organisée et être indépendantes de tout changement dans leur composition. Il n'existe pas de critère de taille, mais les associations patronales doivent représenter les intérêts collectifs des employeurs. La capacité d'une association patronale à négocier des conventions collectives exige également qu'elle ne soit pas financièrement ou personnellement dépendante des partenaires sociaux adverses ou liée à ceux-ci (salariés, associations de salariés, syndicats). Dans le droit allemand, les associations auxquelles l'affiliation est obligatoire en vertu du droit public ne sont pas habilitées à conclure des conventions collectives.

### ***Critères juridiques utilisés pour déterminer la reconnaissance et la représentativité des syndicats aux fins du dialogue social et de la négociation collective***

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les critères juridiques utilisés pour déterminer la reconnaissance et la représentativité des syndicats aux fins du dialogue social et de la négociation collective. Il a, en particulier, demandé des informations sur le statut et les prérogatives des syndicats minoritaires, et sur l'existence d'autres structures de représentation au niveau de l'entreprise, tels que les représentants élus des travailleurs (question ciblée c)).

Selon le rapport, dans le droit allemand, seuls les syndicats ont le droit de négocier et de conclure des conventions collectives au nom de leurs membres et, si un accord ne peut être trouvé, appeler à la grève pour forcer l'autre partie à reprendre les négociations. Le rapport indique que les syndicats minoritaires jouissent des mêmes droits et du même statut juridique que les syndicats plus importants étant donné que le droit allemand ne fait pas de distinction entre les syndicats en fonction de leur taille, pourvu que les critères permettant d'obtenir le statut de syndicat soient respectés.

Cependant, selon la jurisprudence des juridictions du travail allemandes, pour être habilités à conclure des conventions collectives, les syndicats doivent faire preuve d'une autorité suffisante pour négocier avec les employeurs. Il s'agit ainsi de garantir l'existence d'un pouvoir de négociation égal entre les parties. Le rapport précise que le degré d'autorité est toujours évalué en fonction du nombre de salariés affiliés à un syndicat dans leur secteur d'activité.

Au niveau de l'entreprise, les salariés peuvent élire des comités d'entreprise. Les comités d'entreprise ne remplacent pas les syndicats et, par conséquent, ne mènent pas de négociations collectives ; ils n'ont pas non plus le droit de grève. Le rapport précise qu'ils s'inscrivent dans le système de codécision au niveau de l'entreprise, en ce qu'ils viennent compléter le système de représentation des intérêts des salariés en Allemagne.

### ***Droit syndical de la police et des forces armées***

Dans une question ciblée, le Comité a demandé si et dans quelle mesure le droit syndical était garanti aux membres de la police et des forces armées (question ciblée d)).

Le rapport indique qu'en Allemagne, il n'existe pas de règles particulières concernant le droit syndical de la police et des forces armées. La liberté d'association est garantie par la Constitution. La structure du dialogue social et de la négociation collective est semblable à celle décrite ci-dessus.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 5 de la Charte.

## **Article 6 - Droit de négociation collective**

### *Paragraphe 1 - Consultation paritaire*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne.

Le Comité rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 6§1 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

### **Mesures visant à favoriser la consultation paritaire**

Dans une question ciblée, le Comité a demandé quelles étaient les mesures prises par le gouvernement pour favoriser la consultation paritaire.

Le rapport met en avant la liberté d'association consacrée par la Loi fondamentale allemande (Constitution fédérale). L'article 9(3) garantit, entre autres, le droit de fonder des associations pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques, qui sont donc protégées. Ces activités peuvent également inclure des consultations paritaires qui ne visent pas nécessairement à conclure des conventions collectives. En règle générale, il n'existe pas de disposition légale à ce sujet. Les partenaires sociaux sont plutôt libres de décider si et dans quelle mesure ils entreprennent de telles consultations paritaires dans le cadre de leurs activités.

Selon le rapport, des consultations entre (et avec) les partenaires sociaux ont eu lieu, par exemple, dans le cadre du processus législatif. L'article 47 du Règlement intérieur commun des ministères fédéraux dispose que, dans le cadre de toutes les procédures législatives, les associations centrales et générales des organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être entendues en temps utile, ce qui est systématiquement mis en pratique.

### **Questions d'intérêt commun ayant fait l'objet de consultations paritaires et d'accords**

Dans une question ciblée, le Comité a demandé quelles questions d'intérêt commun avaient fait l'objet d'une consultation paritaire au cours des cinq dernières années, quels accords avaient été adoptés à la suite de ces discussions et de quelle manière ces accords avaient été mis en œuvre.

Le rapport indique qu'un exemple de délibérations paritaires avec les partenaires sociaux est le train de mesures poursuivies au cours de la période législative qui s'achève pour renforcer la couverture des négociations collectives. À cette fin, l'accord de coalition de 2021 prévoyait également que les questions relatives au renforcement de la couverture des négociations collectives soient discutées dans le cadre d'un dialogue entre les partenaires sociaux. En février 2023, un dialogue a eu lieu avec la Confédération des syndicats et la Confédération des associations d'employeurs, ainsi qu'avec d'autres associations et syndicats individuels. Le thème principal du dialogue était un échange de vues sur les idées des partenaires sociaux concernant les mesures envisagées dans l'accord de coalition, afin de s'assurer que le point de vue des partenaires sociaux puisse être effectivement pris en compte lors de l'élaboration des réglementations proposées.

La Confédération allemande des syndicats (DGB) a confirmé l'exactitude des informations fournies par le gouvernement et s'est félicitée de l'utilité des négociations entre partenaires sociaux qui précèdent le processus législatif. Par souci d'exhaustivité, la DGB a ajouté qu'« aucune des négociations avec les partenaires sociaux décrites n'a abouti à ce jour à une procédure législative, pour diverses raisons ».

### ***Consultation paritaire sur la transition numérique et la transition verte***

Dans une question ciblée, le Comité a demandé s'il y avait eu une consultation paritaire sur des sujets liés (i) à la transition numérique, ou (ii) à la transition verte.

Le rapport indique que la pratique consistant à organiser des consultations entre (et avec) les partenaires sociaux dans le cadre du processus législatif s'applique également aux propositions législatives dans les domaines de la transformation numérique ou écologique.

#### *Transition numérique*

Selon le rapport, les consultations suivantes ont eu lieu :

- En avril 2023, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, sous la direction conjointe du ministère fédéral de l'Intérieur et de la Communauté, a mené un dialogue avec les parties prenantes sur la base des « Propositions pour une protection moderne des données des employés », auquel ont également participé des représentants des partenaires sociaux.
- À l'automne 2024, un dialogue avec les partenaires sociaux sur le thème du travail via une plateforme a été organisé afin de recueillir les points de vue des parties prenantes et les bonnes pratiques pour la mise en œuvre de la Directive européenne 2024/2831 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme avant son entrée en vigueur. Le dialogue avec les parties prenantes se poursuit pendant les travaux sur le projet de loi ministériel.

#### *Transition verte*

En outre, le Comité observe que selon Eurofound (2023), Supporting regions in the just transition: Role of social partners, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg), les structures et traditions nationales de dialogue social jouent un rôle majeur dans la manière dont les plans territoriaux pour une transition juste sont mis en œuvre en Allemagne ; par ailleurs, les partenaires sociaux sont membres de divers organes et leur contribution (et leur influence sur les décisions) fait partie du processus.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 6§1 de la Charte.

## **Article 6 - Droit de négociation collective**

### *Paragraphe 2 - Procédures de négociation*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et dans les commentaires transmis par la Fédération des syndicats allemands (*Deutscher Gewerkschaftsbund* – DGB) et la Confédération des organisations patronales allemandes (BDA), respectivement.

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 6§2 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

### **Coordination de la négociation collective**

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur la manière dont la négociation collective était coordonnée entre les différents niveaux de négociation. L'objectif était d'obtenir des précisions sur des facteurs tels que les clauses *erga omnes* et d'autres mécanismes d'extension des conventions collectives, ainsi que sur le principe de faveur et sur la possibilité plus ou moins grande que des accords adoptés au niveau local ou par l'employeur dérogent à la législation ou aux conventions collectives conclues à un niveau supérieur.

En ce qui concerne les clauses *erga omnes* et les autres mécanismes d'extension, le rapport indique que le droit interne prévoit deux principaux mécanismes permettant de rendre les conventions collectives contraignantes pour les employeurs et les salariés non visés par celles-ci : la déclaration d'applicabilité universelle (*Allgemeinverbindlicherklärung* – AVE) découlant de l'article 5 de la loi sur les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz* – TVG), et l'adoption d'un texte réglementaire en vertu des articles 7 et 7a de la loi sur les travailleurs détachés (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz* – AEntG). La loi sur les conventions collectives autorise une extension lorsqu'elle est tenue pour nécessaire dans l'intérêt général, en particulier dans le cas où une convention collective régit la plupart des relations d'emploi relevant de son champ d'application. Cette extension doit faire l'objet d'une demande conjointe des parties et obtenir le soutien de la majorité des membres du comité des conventions collectives composé de trois représentants de l'employeur et de trois représentants des salariés. Conformément à la loi sur les travailleurs détachés, une extension peut s'appliquer à une convention collective nationale et à plusieurs conventions collectives régionales applicables dans l'ensemble du pays. Cette extension est limitée à certaines questions que la loi énumère (comme le salaire minimum, le pécule ou l'indemnité de vacances, le nombre d'heures travaillées et les périodes de repos, la santé et la sécurité, les remboursements, la lutte contre la discrimination et la protection de la maternité). Ces dispositions doivent être nécessaires dans l'intérêt général. Elles portent notamment sur l'établissement et le respect de conditions de travail appropriées, la concurrence loyale en matière de salaires, le maintien des emplois, les cotisations sociales, l'autonomie de la négociation collective et le règlement des conflits. La représentativité doit être évaluée lorsqu'il existe plusieurs conventions applicables. Les exigences procédurales varient selon que le secteur est ou n'est pas explicitement mentionné dans la loi sur les travailleurs détachés et que la participation du comité des conventions collectives est ou n'est pas réglementée en conséquence. Le seuil de vote peut être plus bas que dans le cadre de la loi sur les conventions collectives.

Pour ce qui est du principe de faveur et des dérogations, le rapport indique qu'en vertu de l'article 4 (par. 1) de la TVG, les conventions collectives ont un effet direct et contraignant en droit. Les dérogations aux conventions collectives sont admissibles lorsqu'elles sont expressément autorisées par la convention elle-même ou qu'elles sont plus favorables au

salarié (dérogation à la hausse). Les dérogations à la baisse ne sont autorisées que lorsque la convention collective prévoit expressément une « clause d'ouverture » (*Öffnungsklausel*). Dans la pratique, une dérogation de ce type est généralement mise en œuvre pour assouplir à titre temporaire les conditions de travail lors de situations économiques d'urgence, de façon à sauvegarder l'emploi. Il peut être dérogé aux dispositions de la législation du travail en faveur des salariés, car cette législation établit principalement des normes de protection minimales. Il peut, mais seulement à titre exceptionnel, être impossible de modifier ces dispositions légales en faveur des salariés par la voie d'une convention collective. Dans des cas précis et avec l'accord des parties, les conventions collectives peuvent déroger aux dispositions légales même au détriment des salariés. De plus, la loi allemande sur la négociation collective permet de déroger à une convention collective sectorielle conclue à un niveau supérieur (*Verbandstarifvertrag*) au moyen d'un accord d'entreprise plus spécifique (*Firmentarifvertrag*), dès lors qu'il est conclu avec le même syndicat.

Le Comité fait observer que le principe de faveur établit une hiérarchie entre les normes juridiques et entre les conventions collectives conclues aux différents niveaux. En application de ce principe, il est généralement admis que les conventions collectives ne peuvent pas affaiblir la protection conférée par la législation et que les négociations collectives d'un niveau inférieur peuvent seulement améliorer les conditions énoncées dans les conventions collectives d'un niveau supérieur. Le principe de faveur a pour but de garantir un socle minimal de droits aux travailleurs.

Le Comité considère que le principe de faveur est un aspect essentiel du bon fonctionnement d'un système de négociation collective au sens de l'article 6§2 de la Charte, au même titre que d'autres caractéristiques présentes dans le droit et la pratique des États parties, comme le recours à des clauses *erga omnes* et à des mécanismes d'extension. Ces caractéristiques sont généralement communes aux systèmes de négociation sectorielle étoffés, qui offrent une large couverture et sont souvent associés à une meilleure protection du travail.

Parallèlement, le Comité note que certains États parties prévoient la possibilité de s'écarter des conventions collectives de niveau supérieur en recourant à des clauses d'exclusion, de sauvegarde ou de dérogation. Il scrute de près ce type de clauses, en se fondant sur les exigences de l'article G de la Charte. Par principe, il estime que leur utilisation doit être strictement encadrée et librement acceptée et que les droits fondamentaux doivent toujours être protégés. En tout état de cause, les dérogations ne doivent pas devenir un moyen d'affaiblir systématiquement la protection du travail.

### **Promotion de la négociation collective**

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les obstacles qui entravent la négociation collective à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'économie (par exemple, la décentralisation de la négociation collective). Il a également demandé à être informé des mesures prises ou prévues pour surmonter ces obstacles, de leur calendrier et des résultats attendus ou obtenus.

Selon le rapport, l'Allemagne connaît une baisse soutenue de la couverture conventionnelle, tombée de 68 % en 2000 à 50 % en 2023. Cette baisse tient à différents facteurs. Le passage au numérique, par exemple, a rendu les salariés plus difficiles à toucher, en particulier dans l'économie de plateforme, du fait de l'évolution des canaux de communication et des formes de travail.

Le rapport indique également que le gouvernement poursuit une vaste stratégie qui a pour but de renforcer progressivement l'efficacité de l'autonomie en matière de négociation collective et de stabiliser le mécanisme des conventions collectives. Il continue d'élaborer des mesures ciblées en s'appuyant sur la loi de 2014 sur le renforcement de l'autonomie en matière de négociation collective (*Tarifautonomiestärkungsgesetz*), qui a élargi les mécanismes visant à étendre l'impact et l'effet réglementaire des conventions collectives. La déclaration d'applicabilité générale des conventions collectives visée par la loi sur les

conventions collectives a été simplifiée et la possibilité d'étendre les conditions de travail prévues par la loi relative aux travailleurs détachés a été ouverte à tous les secteurs. Le gouvernement envisage d'adopter une loi selon laquelle la passation des marchés publics fédéraux serait subordonnée au respect d'une convention collective conclue dans le secteur concerné avec des organisations représentatives. Cela éliminerait les désavantages subis par les entreprises liées par des conventions collectives lorsqu'elles sont en concurrence pour obtenir des marchés et des licences du gouvernement fédéral, et jugulerait la concurrence d'éviction fondée sur les coûts salariaux et les dépenses de personnel.

En réponse à la présentation par le gouvernement des mécanismes d'extension prévus par le droit interne, la DGB indique dans ses commentaires que le nombre de demandes de déclaration d'applicabilité universelle a stagné, en dépit des mesures prises pour en promouvoir l'utilisation. Cela tient au fait que les organisations patronales ont recours aux différentes voies de droit à leur disposition pour bloquer la procédure et, d'une façon plus générale, à leur désengagement vis-à-vis de la négociation collective, comme le montre le recours accru au « statut de membre sans convention collective », comme détaillé plus loin. La DGB voit dans l'adoption d'une législation accordant un traitement privilégié en matière de marchés publics aux entreprises liées par des conventions collectives une mesure positive visant à garantir des conditions de concurrence équitables à toutes les entreprises. Enfin, elle note que les entreprises sont souvent restructurées pour éviter d'être liées par des conventions collectives, ce qui entraîne une dégradation des conditions de travail des salariés et amplifie la baisse de la couverture conventionnelle.

Dans ses commentaires, la BDA souligne que l'on ne saurait renforcer l'engagement en faveur de la négociation collective en imposant par la loi l'obligation d'appliquer une convention collective. Une telle obligation, fait-elle valoir, n'est pas faite pour donner confiance dans l'autonomie en matière de négociation collective ni pour augmenter de manière mesurable le nombre de conventions collectives. La BDA estime que toute mesure législative qui aurait pour fin de faciliter l'utilisation de déclarations d'applicabilité universelle en limitant le droit de veto des employeurs serait préjudiciable au partenariat social et, de façon plus générale, à la politique de négociation collective. La BDA appelle bien plutôt de ses vœux une législation qui réduise autant qu'il est possible la bureaucratie, les obligations de vérification et les contrôles dans ce domaine.

Le Comité relève que, comme l'a également reconnu le gouvernement dans son rapport, les trois décennies écoulées ont vu une diminution quasi permanente de la couverture conventionnelle, ramenée de 75 % en 1996 à 49 % en 2023. Cela étant, ces chiffres masquent d'importantes différences entre les secteurs d'activité traditionnels, comme l'industrie manufacturière et le secteur public, où cette couverture est restée stable, et les secteurs émergents tels que les services privés et la technologie, ainsi que les petites et moyennes entreprises, où cette couverture est nettement plus faible (Eurofound (2024). *Working life country profile: Germany* and Müller, T. (dir.). (2025). *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on adequate minimum wages in the EU27*. Bruxelles : Institut syndical européen (ISE)). S'appuyant sur les mêmes sources, le Comité relève qu'il y a eu également un net affaiblissement des associations d'employeurs du fait de la création d'un statut spécial, à savoir le « statut de membre « *ohne tarif* » (« sans convention collective »). En d'autres termes, un employeur peut être membre d'une association d'employeurs sans devoir appliquer la convention collective sectorielle signée par l'association en question. Le Comité note également le nombre relativement peu élevé de conventions faisant l'objet d'une procédure d'extension, en raison du fait que les employeurs exercent leur droit de veto et que la restructuration des entreprises met en échec le processus de négociation collective.

Le Comité note que les mesures définies dans le rapport pour lever les obstacles qui entravent la négociation collective ne semblent pas pouvoir en enrayer le recul. Les mesures législatives visant à promouvoir le recours aux extensions n'ont eu aucun effet perceptible, d'une part, et, d'autre part, les efforts faits pour adopter des règles révisées de passation des marchés

publics qui intégreraient les conditions relatives au travail décrites plus haut se sont enlisés. En conséquence, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 6§2 de la Charte au motif que la promotion de la négociation collective est insuffisante.

### ***Travailleurs indépendants***

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises ou prévues pour garantir le droit à la négociation collective des travailleurs indépendants, en particulier de ceux qui sont économiquement dépendants ou dans une situation analogue à celle des salariés.

Selon le rapport, l'article 12a (par. 1) n° 1 de la loi sur les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz – TVG*) autorise la conclusion de conventions collectives pour les « personnes assimilées salariées », définies comme des personnes qui sont économiquement dépendantes et qui ont besoin d'une protection sociale comparable à celle d'une personne salariée. Selon la DGB, cette disposition a permis de conclure des conventions collectives dans les secteurs des médias et de la culture.

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 6§2 de la Charte au motif que la promotion de la négociation collective est insuffisante.

## **Article 6 - Droit de négociation collective**

### *Paragraphe 4 - Actions collectives*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et dans les commentaires transmis par la Confédération des organisations patronales allemandes (BDA) et la Fédération des syndicats allemands (DGB).

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 6§4 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe 1).

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2022), le Comité a estimé que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 6§4 de la Charte, au motif que les fonctionnaires, qu'ils exercent ou non des prérogatives de puissance publique, n'avaient pas le droit de grève. Son appréciation portera donc sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse aux questions ciblées, y compris à la précédente conclusion de non-conformité dans le cadre des questions ciblées.

### **Interdiction du droit de grève**

Dans ses questions ciblées, le Comité a demandé aux États parties d'indiquer les secteurs dans lesquels le droit de grève est interdit et de donner des détails sur les règles pertinentes et leur application dans la pratique, y compris la jurisprudence pertinente.

Selon le rapport, l'interdiction du droit de grève ne concerne qu'un groupe de fonctionnaires de carrière. Les personnes qui renoncent à leur statut de fonctionnaire pour devenir des salariés sont autorisées à faire grève. Le rapport indique que, si le droit de grève est garanti par la protection qu'offre l'article 9 (3) de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) sur le droit de constituer des associations pour défendre et améliorer les conditions de travail et les conditions économiques, la grève est interdite dans la fonction publique professionnelle en vertu de l'article 33(5) de cette même loi. La Cour constitutionnelle fédérale a statué que le législateur allemand ne pouvait procéder à aucune modification structurelle à cet égard, car accorder un droit de faire grève porterait atteinte aux principes fonctionnels essentiels du droit allemand de la fonction publique. Le rapport explique que l'interdiction du droit de grève des fonctionnaires vise à garantir une administration stable, l'exécution des missions publiques et, partant, le bon fonctionnement de l'État et de ses institutions.

Le rapport renvoie à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre) rendu le 14 décembre 2023 dans l'affaire *Humpert et autres c. Allemagne* (requêtes n° 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18). La Cour a estimé que l'interdiction de faire grève imposée aux fonctionnaires en Allemagne ne violait pas l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que le cadre juridique allemand comprend plusieurs garde-fous institutionnels pour permettre aux fonctionnaires, et à leurs syndicats, de défendre leurs intérêts professionnels. Selon la Cour, si le droit de grève est un élément important de la liberté syndicale, la grève ne constitue pas pour les syndicats et leurs membres le seul moyen par lequel ils peuvent protéger les intérêts professionnels en jeu. La question de savoir si une interdiction de grève porte atteinte à un élément essentiel de la liberté syndicale parce qu'elle prive celle-ci de sa substance dans un contexte donné ne peut trouver de réponse que dans le cadre de cette appréciation en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

Le Comité rappelle que des restrictions au droit de grève dans les secteurs essentiels à la communauté peuvent être réputées servir à des fins légitimes, car les grèves dans ces secteurs pourraient constituer une menace pour les droits et libertés d'autrui, l'intérêt public, la sécurité nationale et/ou la santé publique (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croatie*, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, § 114 ; Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4). Cependant, la simple interdiction des grèves même dans des secteurs essentiels – en particulier lorsqu'ils sont définis de manière

extensive, comme les secteurs de « l'énergie », de « la santé » ou des « forces de l'ordre » – n'est pas considérée comme proportionnée, dans la mesure où elle ne fait pas de distinction entre les différentes fonctions exercées au sein de chaque secteur (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croatie*, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, § 114).

L'interdiction pure et simple de la grève aux travailleurs de ces secteurs, sans distinction selon leurs fonctions, ne saurait être considérée comme proportionnée au but de protection des droits et libertés d'autrui, de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou des bonnes mœurs et, partant, nécessaire dans une société démocratique (Conclusions XVII-1 (2006), République tchèque). Le fait d'imposer une interdiction absolue de faire grève à des catégories de fonctionnaires, tels que les agents pénitentiaires, les sapeurs-pompiers ou le personnel de la sécurité civile, est incompatible avec l'article 6§4, car une telle interdiction est par définition disproportionnée alors qu'il serait possible, de manière moins restrictive, d'identifier les services essentiels qui doivent être assurés (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croatie*, réclamation n°116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, § 114 ; voir également Conclusions XVII-1 (2006), République tchèque). Si des restrictions du droit de grève imposées à certaines catégories de fonctionnaires, notamment ceux dont les missions, compte tenu de leur nature ou de leur niveau de responsabilité, sont directement liées aux droits et libertés d'autrui, à l'intérêt public, à la sécurité nationale ou à la santé publique, peuvent être considérées comme poursuivant un but légitime au sens de l'article G (*Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des syndicats c. Bulgarie*, réclamation n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, § 45), le refus du droit de grève aux agents de la fonction publique en général ne saurait être considéré comme compatible avec la Charte (*Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande*, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, § 113, citant les Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4). Le fait de n'autoriser les fonctionnaires qu'à recourir à des grèves symboliques n'est pas suffisant (*Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des syndicats c. Bulgarie*, réclamation n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, §§ 44-46).

Compte tenu de la spécificité des tâches réalisées par les juges et les procureurs qui exercent l'autorité de l'État et du fait que toute action collective pourrait perturber le fonctionnement de l'État de droit, le Comité considère que l'imposition d'une interdiction absolue du droit de grève peut être justifiée, sous réserve qu'une telle interdiction soit conforme aux exigences de l'article G et que les membres du pouvoir judiciaire et les procureurs disposent d'autres moyens de négocier effectivement leurs conditions d'emploi, y compris leur rémunération.

Le Comité rappelle que, dans ses conclusions précédentes, il a estimé que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 6§4, au motif que les fonctionnaires, qu'ils exercent ou non des prérogatives de puissance publique, n'avaient pas le droit de grève (Conclusions 2022).

En l'absence de changements, le Comité conclut que la situation n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte, au motif que l'interdiction absolue du droit de grève imposée aux fonctionnaires va au-delà des limites fixées par l'article G de la Charte.

Selon le rapport, les membres des forces armées n'ont pas le droit de faire grève.

Le droit de grève des membres des forces armées peut être restreint dans les conditions énoncées à l'article G de la Charte, à savoir si la restriction est prescrite par la loi et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'intérêt public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. Il faut aussi que la restriction soit proportionnée au but poursuivi. La marge d'appréciation accordée aux États au sujet du droit de grève des forces armées est plus importante que celle qui leur est laissée pour ce qui est de la police (*Organisation européenne*

*des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande*, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §§ 114–116).

Compte tenu de la spécificité des tâches réalisées par les membres des forces armées, du fait qu'ils sont tenus de respecter la discipline militaire et que toute action collective perturbant les interventions pourrait compromettre la sécurité nationale, le Comité considère que l'imposition d'une interdiction absolue du droit de grève peut être justifiée, sous réserve qu'une telle interdiction soit conforme aux exigences de l'article G et que les membres des forces armées disposent d'autres moyens de négocier effectivement les conditions d'emploi, y compris la rémunération (*Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande*, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, § 117 ; *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italie*, réclamation n° 140/2016, décision sur le bien-fondé du 22 janvier 2019, § 152 ; *Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Portugal*, réclamation n° 199/2021, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2024, § 100).

Le rapport indique que les militaires ont le droit de former des syndicats et d'y adhérer. Les confédérations syndicales doivent toujours être consultées lors de l'élaboration de dispositions générales régissant les questions de droit de la fonction publique (article 35a de la loi sur le statut juridique du personnel militaire). En outre, le ministère compétent et les syndicats sont en contact régulier aux niveaux exécutif et opérationnel. Leurs discussions portent sur les questions touchant aux intérêts professionnels du personnel concerné. Celui-ci a le droit, au même titre que tout autre travailleur, de saisir les tribunaux aux fins du réexamen des niveaux de rémunération.

### **Restrictions au droit de grève et obligation de service minimum**

Dans ses questions ciblées, le Comité a demandé aux États parties d'indiquer les secteurs pour lesquels il existe des restrictions au droit de grève et pour lesquels il existe une exigence de service minimum à maintenir, et de donner des détails sur les règles pertinentes et leur application dans la pratique, y compris la jurisprudence pertinente.

Selon le rapport, le droit de grève est garanti par la protection qu'offre l'article 9(3) de la Loi fondamentale sur le droit de constituer des associations pour défendre et améliorer les conditions de travail et les conditions économiques et il a été développé par la jurisprudence, en particulier du Tribunal fédéral du travail (*Bundesarbeitsgericht, BAG*) et de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*). Selon cette disposition et cette jurisprudence, le droit de grève peut être limité par les droits antinomiques de l'employeur et des tiers. Dans ces conditions, les restrictions au droit de grève sont déterminées par le principe de proportionnalité et par la mise en balance des intérêts, au cas par cas, par les juridictions du travail.

Le rapport indique également que les actions collectives concernant les infrastructures critiques doivent respecter des exigences particulières en matière de proportionnalité. La pratique établie veut ainsi que les partenaires sociaux concluent des accords qui garantissent l'approvisionnement d'urgence de ces infrastructures en cas d'actions collectives.

Le Comité rappelle que l'introduction d'une exigence de service minimum dans ces secteurs pourrait être considérée comme conforme à l'article 6§4 de la Charte, combiné avec l'article G de la Charte (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croatie*, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, § 114 ; voir aussi Conclusions XVII-1 (2006), République tchèque).

Le Comité rappelle également que l'employeur ne doit pas avoir le pouvoir de déterminer unilatéralement le niveau des services minima pendant une grève. Il relève dans le rapport que le niveau du service minimum est fixé par les partenaires sociaux.

### **Interdiction d'une grève en demandant une injonction ou une autre mesure**

Le Comité a demandé aux États parties d'indiquer s'il est possible d'interdire une grève en demandant une injonction ou une autre mesure auprès des tribunaux ou d'un autre organe compétent (organe administratif ou organe d'arbitrage) et, dans l'affirmative, de fournir des informations sur la portée et le nombre de décisions rendues au cours des 12 derniers mois.

Le rapport indique qu'il est possible d'interdire une grève en demandant une injonction temporaire à un tribunal du travail. Les conditions à satisfaire sont toutefois strictes, car de telles interdictions entravent le droit de grève consacré par l'article 9(3) de la Loi fondamentale, si bien qu'une interdiction même temporaire liée à un conflit du travail ne peut être envisagée que dans des cas exceptionnels.

D'après le rapport, le gouvernement ne dispose d'aucune information sur le nombre de décisions de ce type rendues au cours des 12 derniers mois.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte, même en tenant compte de la possibilité de soumettre le droit de mener des actions collectives à des restrictions au regard de l'article G, au motif que tous les fonctionnaires sont privés du droit de grève.

## **Article 10 - Droit à la formation professionnelle**

### *Paragraphe 4 - Chômeurs de longue durée*

Le Comité rappelle que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale européenne révisée en mars 2021 et que celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021. Par conséquent, il incombe à l'Allemagne de faire rapport sur les dispositions nouvelles, en plus des réponses aux questions ciblées (article C de la Charte révisée et article 21 de la Charte de 1961). L'article 10§4 de la Charte sociale européenne révisée est l'une des dispositions nouvelles.

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des observations en réponse présentées par la Confédération allemande des syndicats (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB) et la Fédération des associations d'employeurs allemands (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA).

Le rapport contient des informations détaillées sur le cadre juridique et les mesures de soutien à la réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail. En particulier, la loi sur l'allocation citoyenne (*Bürgergeld-Gesetz*), entrée en vigueur en 2023, met l'accent sur la promotion de la formation professionnelle et de la formation continue, avec l'objectif de placer dans un emploi durable les personnes aptes au travail et ayant besoin d'aide. A titre d'exemple, l'accès aux possibilités de financement a été simplifié pour permettre à un plus grand nombre de personnes d'en bénéficier. Dans ce but, la possibilité d'un financement pour un recyclage intégral, article 180§4 du livre III du Code social, et pour l'acquisition de compétences de base (lecture, mathématiques, informatique, etc.), article 81§3a du livre III du Code social, est devenue plus flexible. Des incitations financières pour la participation à une formation continue menant à une qualification professionnelle ont été créées ou maintenues (e.g. l'allocation de formation continue de 150 € par mois pour une formation continue, article 87a§2 du livre III du Code social ; prime de formation continue pour les examens réussis, article 87a§1 du livre III du Code social). L'emploi subventionné par l'Etat pour les personnes en marge du marché du travail conformément à l'article 16i du livre II du Code social a été prolongé pour une durée indéterminée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le rapport indique que la loi sur les chances de participation (*Teilhabechancengesetz*), entrée en vigueur en 2019, vise à offrir aux chômeurs de très longue durée de nouvelles perspectives sur le marché du travail en améliorant leur employabilité grâce à un accompagnement intensif, des conseils individuels et une promotion efficace. Cette loi a introduit deux nouvelles mesures d'accompagnement : l'insertion des chômeurs de longue durée (article 16e du livre II du Code social) et la participation au marché du travail (article 16i du livre II du Code social).

L'insertion des chômeurs de longue durée s'adresse aux personnes au chômage depuis au moins deux ans malgré une aide au placement. Des subventions salariales sont versées à l'employeur si un contrat de travail est conclu pour une durée minimale de deux ans. Les subventions (75 % du salaire la première année d'emploi et 50 % la deuxième année) sont combinées à un soutien global lié à l'emploi (coaching). A moyen et long terme, le financement vise à permettre aux chômeurs de longue durée d'occuper un emploi non subventionné sur le marché général du travail.

De même, avec la mesure de participation au marché du travail, les employeurs peuvent bénéficier de subventions salariales jusqu'à cinq ans pour l'emploi de personnes aptes au travail et ayant droit à des allocations, s'ils établissent avec ces personnes une relation de travail soumise aux cotisations sociales. Pendant les deux premières années, des subventions s'élevant à 100 % du salaire sont accordées. Les personnes de plus de 25 ans qui n'ont pas travaillé (ou n'ont travaillé que brièvement) pendant au moins six ans et qui ont perçu l'allocation chômage II ou l'allocation citoyenne pendant cette période peuvent être affectées à un employeur.

Le rapport indique en outre que la combinaison de subventions salariales et de soutien à l'emploi est un élément clé des deux mesures d'accompagnement susmentionnées. Pour l'insertion des chômeurs de longue durée (article 16e du livre II du Code social), des

prestations peuvent être versées pour toute formation continue et qualification parallèlement à l'emploi subventionné. De surcroît, conformément à l'article 16i du livre II du Code social, un financement jusqu'à 3 000 € par personne soutenue peut être alloué pour couvrir les frais de formation continue.

Le rapport mentionne d'autres mesures de réinsertion des chômeurs, y compris des chômeurs de longue durée, en particulier :

- les mesures d'activation et d'insertion professionnelle (article 45 du livre III du Code social), dont la durée (jusqu'à douze semaines) et le contenu (qui va de l'aide lors la constitution d'un dossier de candidature à l'orientation/l'accompagnement professionnel) sont en règle générale adaptés aux besoins des personnes concernées ;
- le soutien financier direct à la recherche d'emploi et à l'insertion professionnelle (article 44 du livre III du Code social), par exemple le remboursement des frais de déplacement pour les entretiens d'embauche ;
- l'accompagnement global à l'insertion professionnelle (article 16a du livre II du Code social). Mis en œuvre par les services d'intégration municipaux, il peut inclure la prise en charge des mineurs, un accompagnement en matière de dettes, un soutien psychosocial et un accompagnement en addictologie ;
- l'allocation de retour à l'emploi (article 16b du livre II du Code social), versée pendant une durée pouvant aller jusqu'à 24 mois aux personnes qui exercent un emploi soumis à cotisations sociales ou une activité indépendante à temps plein avec une durée hebdomadaire de travail d'au moins 15 heures. Il n'existe aucun droit légal à l'allocation de retour à l'emploi ; les agences locales pour l'emploi décident librement de son octroi ;
- les offres d'emploi (article 16d du livre II du Code social). Ces offres visent à aider les personnes en marge du marché du travail à (re)trouver leur employabilité par l'exercice de tâches simples ;
- les mesures éducatives (article 16f du livre II du Code social), pour les chômeurs de longue durée et les personnes de moins de 25 ans confrontées à de sérieux obstacles à l'insertion. Il s'agit d'une aide discrétionnaire ;
- l'aide aux jeunes difficiles d'accès (article 16h du livre II du Code social), permet de proposer des services de conseil et d'accompagnement aux jeunes qui ne sont pas (ou plus) éligibles aux systèmes de prestations sociales. L'objectif est d'accompagner les jeunes en difficulté et de les (re)mettre sur la voie de l'éducation, des mesures de promotion de l'emploi, de la formation ou du travail ;
- l'accompagnement global ou coaching (article 16k du livre II du Code social), nouvel instrument introduit en 2023, a pour objectif d'apporter aux personnes le soutien dont elles ont précisément besoin pour développer et stabiliser leur employabilité ;
- la procédure d'évaluation des compétences professionnelles (introduite en 2024). Dans le cadre de cette procédure, la Chambre des métiers ou un autre organisme compétent détermine, sur demande, les compétences professionnelles individuelles d'un candidat, sur la base d'une profession reconnue (profession de référence) désignée par ce dernier. Elle certifie également les compétences professionnelles individuelles si celles-ci sont largement ou totalement comparables aux compétences professionnelles requises pour exercer la profession de référence. L'objectif est de rendre plus visibles et utilisables les compétences professionnelles acquises indépendamment d'une qualification de formation professionnelle formelle, et de créer ainsi des accès à l'emploi ou au système de formation professionnelle.

Le rapport indique que les chômeurs ayant droit à l'allocation chômage en vertu du livre III du Code social continuent de percevoir cette allocation pendant la formation continue (allocation chômage pour la formation professionnelle continue). De même, les bénéficiaires de

l'allocation citoyenne (livre II du Code social) continuent de percevoir cette allocation pendant la durée de leur formation.

Le rapport indique en outre que la recherche dans les domaines du marché du travail et de l'emploi est une mission permanente inscrite dans la loi, et que l'Institut de recherche sur l'emploi (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*) est chargé de mener des recherches continues et à long terme sur l'évolution du marché du travail, notamment sur les effets de la promotion active de l'emploi. Diverses publications sont disponibles en ligne (voir par exemple <https://iab.de/en/topics/labour-market-policy/publications-on-the-topic-labour-market-policy/>).

En réponse à une demande d'informations complémentaires, le rapport précise que les ressortissants d'autres États parties et les ressortissants étrangers ont accès aux mesures de formation, de reconversion et de réinsertion disponibles sur le marché du travail s'ils bénéficient d'une allocation de base pour demandeurs d'emploi et s'ils disposent d'un droit de résidence qui n'a pas été accordé uniquement à des fins de recherche d'emploi, d'admission à l'université ou de formation professionnelle. Les personnes vivant en Allemagne depuis moins de trois mois ne peuvent prétendre à l'allocation de base si elles ne sont ni salariées ni travailleurs indépendants ; la plupart des bénéficiaires de la protection internationale sont exemptés de cette règle. En matière d'assurance chômage (livre III du Code social), les ressortissants étrangers sont traités comme les ressortissants allemands.

Le rapport contient en outre un tableau détaillant le nombre de personnes ayant bénéficié des mesures de politique du marché du travail en 2024. Les bénéficiaires et les mesures sont classés par catégories. Les données relatives aux chômeurs de longue durée indiquent qu'en 2024, entre autres, environ 137 300 personnes ont bénéficié de mesures d'activation et d'insertion professionnelle (article 45 du livre III du Code social), 35 600 d'une aide financière directe (article 44 du livre III du Code social), 26 700 de mesures de promotion de la formation professionnelle continue, 24 000 d'opportunités d'emploi (article 16d du livre II du Code social) et 13 000 d'allocations de retour à l'emploi (article 16b du livre II du Code social).

S'agissant de l'impact des mesures sur la réduction du chômage de longue durée, le Gouvernement souligne que le programme « Intégration des chômeurs de longue durée » (article 16e du livre II du Code social) a un effet positif significatif sur la probabilité pour les participants d'accéder à un emploi stable non subventionné : après 26 mois, les anciens participants au programme avaient 36 points de pourcentage de chances supplémentaires d'accéder à un emploi stable par rapport au groupe témoin. Cet effet dépasse largement les effets mesurés pour les programmes précédents. Des analyses complémentaires montrent qu'une part importante des personnes ayant un emploi stable après la fin du programme travaillent pour le même employeur, ce qui met en évidence un effet positif de fidélisation.

Dans ses observations, la Confédération allemande des syndicats (DGB) partage l'appréciation du Gouvernement selon laquelle la loi sur les chances de participation (qui favorise, avec des subventions salariales, l'emploi assuré socialement pour les anciens bénéficiaires de prestations de longue durée) et la loi sur l'allocation citoyenne (qui a considérablement renforcé le soutien à la formation professionnelle continue) ont fortement amélioré le cadre juridique pour la promotion de l'emploi des chômeurs de longue durée.

Toutefois, la DGB est d'avis que la politique de promotion de l'emploi du gouvernement fédéral était et reste totalement inadéquate. Cela est dû au fait que les services de l'emploi n'ont pas reçu les ressources financières nécessaires pour améliorer de manière significative leur soutien aux chômeurs et pour faire un usage généralisé des possibilités de soutien. Selon les calculs de la DGB, le nombre de chômeurs de longue durée ayant bénéficié d'une formation complémentaire subventionnée menant à une qualification professionnelle n'a augmenté que de 37 par mois en moyenne après l'introduction de cette mesure.

La DGB souligne que l'élément central de la loi sur les chances de participation est l'instrument de soutien à la « participation au marché du travail » (article 16i du livre II du Code social). Il s'agit d'un soutien à l'emploi soumis à cotisations sociales pendant une durée

maximale de cinq ans. Le pic de 43 000 personnes bénéficiant d'une aide en décembre 2020 a été réduit de moitié jusqu'au mois de février 2025. Cela est dû au sous-financement des centres d'emploi qui administrent l'instrument de soutien.

La DGB indique en outre que le nouveau gouvernement fédéral veut revenir sur les éléments progressistes de la loi sur l'allocation citoyenne. A l'avenir, la priorité sera à nouveau donnée, dans certains cas, à un placement rapide dans un emploi quelconque plutôt qu'à la formation et à l'intégration durable dans un bon emploi.

Le Comité rappelle que, conformément à l'article 10§4 de la Charte, les Etats parties doivent lutter contre le chômage de longue durée par des mesures de recyclage et de réinsertion. Est considérée comme chômeur de longue durée toute personne qui est sans emploi depuis douze mois ou plus.

Les principaux indicateurs de conformité avec cette disposition sont les types de formation et les mesures de reconversion qui existent sur le marché du travail, le nombre de personnes suivant ce type de formation, l'attention particulière accordée aux jeunes chômeurs de longue durée, et les effets de ces mesures en termes de réduction du chômage de longue durée.

L'égalité de traitement en matière d'accès des chômeurs de longue durée à la formation et à la reconversion doit être garantie aux non-nationaux. L'article 10§4 n'oblige pas les Etats parties à accorder une aide financière à tout ressortissant étranger sur un pied d'égalité avec les nationaux. Toutefois, il exige que les ressortissants d'autres Etats parties qui ont déjà un statut de résident dans l'Etat partie concerné reçoivent un traitement égal à celui des nationaux en ce qui concerne l'accès à l'enseignement professionnel (article 10§1) et l'aide financière à l'éducation (article 10§4). Les Etats parties qui imposent aux ressortissants d'autres Etats parties une condition de résidence permanente ou une condition de durée de résidence quelconque pour pouvoir demander une aide financière pour l'enseignement et la formation professionnels enfreignent la Charte.

En l'espèce, le Comité relève qu'un certain nombre de modifications législatives ont été introduites au cours des dernières années pour améliorer la promotion de l'emploi des chômeurs de longue durée et favoriser le retour de ces derniers sur le marché du travail. Un ensemble de mesures peuvent être octroyées, sous condition d'éligibilité ; ces mesures concernent toutes les catégories de chômeurs y compris les jeunes, les travailleurs indépendants et les personnes éloignées de l'emploi.

Le Comité prend également note des informations fournies par le Gouvernement sur la mise en œuvre des mesures de réinsertion des chômeurs de longue durée (nombre de bénéficiaires par type de mesure et impact des mesures sur la réduction du chômage de longue durée). A ce sujet, le Comité note que selon Eurostat, pour la classe d'âge 20-64 ans (hommes et femmes), les taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus) par rapport à la population active étaient de 1,1 % en 2022, 1,0 % en 2023 et 1,0 % en 2024 (soit des taux nettement inférieurs à ceux de l'UE-27 : 2,4 %, 2,2 % et 1,9 % respectivement). De surcroît, les taux de chômage de longue durée en pourcentage du taux de chômage ont diminué de 35,1 % en 2022 à 32,5 % en 2023 et 28,9 % en 2024 (UE-27 : 40,4 %, 36,9 % et 34,2 % respectivement).

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 10§4 de la Charte.

## **Article 20 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe**

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que dans les commentaires de la Confédération allemande des syndicats (DGB) et de la Confédération des associations d'employeurs allemands (BDA).

Il rappelle qu'aux fins du présent cycle de contrôle, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 20 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique no. 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

Le Comité rappelle que le droit à l'égalité salariale sans discrimination fondée sur le sexe est aussi garanti par l'article 4§3 et la question est donc également examinée sous cette disposition pour les États parties qui ont seulement accepté l'article 4§3.

### ***Participation des femmes au marché du travail et mesures visant à lutter contre la ségrégation entre les sexes***

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé que le rapport contienne des informations sur les mesures prises pour promouvoir une plus grande participation des femmes au marché du travail et pour réduire la ségrégation entre les sexes (horizontale et verticale), ainsi que des informations/données statistiques montrant l'impact de ces mesures et les progrès réalisés en termes de lutte contre la ségrégation entre les sexes et d'amélioration de la participation des femmes à un plus grand nombre d'emplois et de professions.

Conformément à l'article 20, les États parties devraient promouvoir activement l'égalité de chances des femmes en matière d'emploi, en prenant des mesures ciblées pour combler l'écart entre les femmes et les hommes dans la participation au marché du travail et dans l'emploi. Ils doivent prendre des mesures concrètes pour promouvoir l'égalité de chances en éliminant les inégalités de fait qui touchent les femmes et les hommes. La suppression de dispositions visant à protéger les femmes, mais pouvant se révéler discriminatoires, doit donc être menée en parallèle avec des actions visant à promouvoir un emploi de qualité pour les femmes.

Les États doivent prendre des mesures visant à lever les obstacles structurels et à promouvoir une égalité réelle sur le marché du travail. De plus, ils devraient démontrer que des progrès mesurables ont été obtenus dans la réduction de l'écart entre les sexes en matière d'emploi.

Dans son évaluation des situations nationales, le Comité examine l'évolution des taux d'emploi des femmes ainsi que l'écart entre les sexes en matière d'emploi, et établit si des progrès mesurables ont été obtenus dans la réduction de cet écart. Le Comité note que, selon Eurostat, en 2025, le taux d'emploi des femmes dans les 27 pays de l'Union européenne était de 71,3 %, contre 70 % en 2023, alors qu'il était de 81 % et de 80,3 % pour les hommes, respectivement, soit un écart entre les sexes en matière d'emploi d'environ 10 %.

En ce qui concerne les mesures prises pour promouvoir une plus grande participation des femmes au marché du travail et pour réduire la ségrégation entre les sexes, le rapport indique que la politique d'égalisation des chances du gouvernement fédéral vise principalement à élargir l'éventail des possibilités de carrière pour les femmes et les hommes et à améliorer leurs perspectives générales d'emploi et de carrière.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral finance le Forum fédéral pour les hommes, qui promeut l'application de politiques axées sur l'égalité de genre qui s'adressent aux hommes en les encourageant à favoriser l'égalité et à partager plus équitablement les activités de soins non rémunérées. Le projet actuel du gouvernement vise à stimuler une masculinité durablement soucieuse du bien-être d'autrui dans la société, la famille, les partenariats et la vie privée. Le

plan d'action MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et technologies) soutient le renforcement de la participation des femmes au secteur des STIM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques) dans le cadre de programmes d'enseignement et de recherche financés par le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche.

Selon le rapport, le programme d'action intitulé « Égalité sur le marché du travail. Créer des perspectives » (« GAPS » : Gleichstellung am Arbeitsmarkt. Perspektiven schaffen) a été lancé en 2022. Il vise à définir des normes en matière d'égalité de genre sur le marché du travail et dans la société numérisée, et à promouvoir une répartition équitable du travail rémunéré et des activités de soins non rémunérées entre les femmes et les hommes. Il s'agit également d'accroître la participation des femmes au marché du travail et de contribuer à la préservation d'une main-d'œuvre qualifiée.

Selon le rapport de l'EIGE pour 2024, l'Allemagne obtient un score de 72,0 points sur 100 dans l'indice d'égalité de genre 2024, soit 1 point au-dessus du score de l'UE. Se classant au 10e rang dans l'UE, elle a gagné une place depuis l'édition de l'indice de l'année précédente. De plus, en Allemagne, le taux d'emploi en équivalent temps plein pour les femmes est de 44 %, contre 61 % pour les hommes, pourcentages très proches des moyennes de l'UE, à savoir 44 % pour les femmes et 58 % pour les hommes. La durée de l'activité professionnelle reflète également un écart entre les hommes et les femmes, les femmes allemandes participant en moyenne 37 ans au marché du travail, contre 41 ans pour les hommes, ces chiffres étant légèrement supérieurs aux moyennes de l'UE (34 et 39 ans, respectivement). Enfin, l'indice des perspectives de carrière révèle des attentes relativement fortes pour les deux sexes en Allemagne, avec un score de 65 points pour les femmes et de 68 pour les hommes, scores supérieurs aux moyennes de l'UE (62 et 63, respectivement).

Quelle que soit la configuration de leur ménage, les femmes ont des taux d'emploi nettement inférieurs à ceux des hommes, l'écart étant le plus marqué parmi les couples avec enfants – 35 points en Allemagne et 26 points pour l'UE – ce qui montre que les rôles traditionnels dévolus aux femmes et aux hommes et la répartition inégale des responsabilités domestiques continuent de limiter la participation des femmes au marché du travail. Même parmi les célibataires, les femmes allemandes ont un taux d'emploi (37 %) inférieur à celui des hommes (60 %), ce qui tiendrait à des obstacles structurels qui dépassent les contraintes liées à la famille.

La Confédération des syndicats allemands (DGB) fait observer que le marché du travail allemand reste fortement marqué par la ségrégation entre les sexes, limitant les possibilités de carrière et renforçant les écarts salariaux entre hommes et femmes. Pour y remédier, il faut aider les filles et les garçons à faire des choix de carrière qui ne soient pas fondés sur des stéréotypes, et remettre en question les normes de genre en vigueur. La DGB appuie les initiatives gouvernementales telles que la campagne « Klischeefrei » et la « Journée des filles – Mädchen Zukunftstag », dont il a été démontré qu'elles aiguisaient l'intérêt des filles pour les carrières liées aux sciences, aux technologies, à l'ingénierie et aux mathématiques (STIM). La stabilité à long terme de leur financement et de leur planification est considérée comme essentielle pour pérenniser leur impact.

Malgré ces efforts, selon la DGB, les choix de carrière des jeunes femmes restent limités et cantonnés aux schémas traditionnels, plus de la moitié d'entre elles opérant un choix parmi 10 apprentissages seulement, alors qu'il en existe plus de 330. La DGB met l'accent sur la nécessité d'améliorer l'orientation professionnelle dans les écoles et les entreprises en veillant à ce qu'elle tienne compte de la dimension de genre, notamment en faisant acquérir aux conseillers d'orientation et aux enseignants des compétences en matière d'égalité des genres.

Le Comité note que, selon Eurostat, le taux d'emploi des femmes était de 77,4 % en 2023 et de 77,9 % en 2025, pourcentages supérieurs à la moyenne de l'UE. Il constate une réduction de l'écart entre les sexes en matière d'emploi. En conséquence, il considère que des progrès mesurables ont été réalisés dans ce domaine.

### ***Parité effective aux postes de décision dans les secteurs public et privé***

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé que le rapport national contienne des informations sur les mesures visant à promouvoir une parité effective dans la représentation des femmes et des hommes aux postes de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé ; la mise en œuvre de ces mesures ; les progrès réalisés en termes de parité effective dans la représentation des femmes et des hommes aux postes de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'article 20 de la Charte sociale européenne révisée garantit le droit à l'égalité de chances en matière d'avancement professionnel et de représentation aux postes de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Pour se conformer à cet article, les États parties devraient adopter des mesures ciblées pour instaurer la parité femmes-hommes dans les postes de décision. Ces mesures pourraient être des quotas imposés par la loi ou des lois sur la parité qui imposeraient une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les institutions publiques, sur les listes électorales ou dans l'administration publique.

Le Comité souligne que l'efficacité des mesures prises pour promouvoir la parité aux postes de décision dépend de leur impact réel sur la réduction de l'écart entre les hommes et les femmes aux postes de direction. Si les programmes de formation destinés aux cadres de l'administration publique et aux acteurs du secteur privé constituent des outils précieux pour sensibiliser les esprits, leur succès dépend de leur capacité d'induire des changements concrets dans les politiques mises en œuvre en matière de recrutement, de promotion et de travail. Les États doivent montrer qu'ils font des progrès mesurables en matière d'égalité entre les sexes en fournissant des données statistiques sur la proportion de femmes aux postes de décision.

Dans son évaluation des situations nationales, le Comité examine le pourcentage des femmes aux postes de décision et établit si des progrès mesurables ont été obtenus dans l'augmentation de la part qu'elles représentent. Le Comité constate que, d'après l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), 32,5 % des membres des parlements des 27 pays membres de l'Union européenne en 2023 et 32,8 % en 2025 étaient des femmes.

Le Comité observe que le gouvernement fédéral a mis en œuvre différentes mesures juridiques destinées à accroître la part des femmes aux postes de direction, dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public, notamment dans les ministères et commissions fédéraux. La loi complétant et modifiant le règlement relatif à l'égalité de participation des femmes et des hommes aux postes de direction dans les secteurs privé et public (FüPoG II) est entrée en vigueur le 12 août 2021. Elle vise à accroître encore la représentation des femmes aux postes de direction dans les entreprises privées et le secteur public. Le conseil d'administration doit respecter un taux de participation minimale : si le conseil d'administration d'une grande entreprise (cotée en bourse et cogérée à égalité de représentation) se compose de quatre personnes ou plus, une femme au moins devra y être nommée lors des nominations futures. De plus, les sanctions dont sont passibles les entreprises qui ne respectent pas les obligations de signalement visant les objectifs ont été complétées.

Selon le rapport, l'Allemagne a mis en œuvre des lois et des mesures destinées à suivre régulièrement et à promouvoir la représentation des femmes aux postes de direction. Les femmes occupaient 35,7 % des sièges au sein des conseils de surveillance des sociétés cotées en bourse et cogérées en 2021 (contre 25 % en 2015) et, la même année, 11,5 % des sièges au sein des conseils d'administration (contre 6,1 % en 2015).

En ce qui concerne l'administration fédérale, d'après le rapport, les femmes occupent actuellement 45 % des postes de direction. En outre, le gouvernement fédéral a adopté un programme (Plan FüPo2025) qui regroupe divers instruments visant à accroître la proportion de femmes aux postes de direction dans la fonction publique fédérale, notamment en développant la direction à temps partiel. Cette modalité n'est le fait que de 11% des titulaires

de poste de direction, et 75 % d'entre eux sont des femmes. Déterminé à multiplier, dans la fonction publique, les postes de direction à temps partiel et partagée, le gouvernement fédéral a mis en œuvre le programme intitulé « Direction à temps partiel dans la fonction publique ».

La loi sur la participation de l'État fédéral aux nominations au sein des instances fédérales (Gesetz über die Mitwirkung des Bundes an der Besetzung von Gremien) impose un quota même pour les instances dans lesquelles le gouvernement fédéral ne peut exercer son pouvoir de nomination que pour deux sièges. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la parité femme-hommes a presque été réalisée dans les instances fédérales. L'Allemagne a déjà mis en place un système efficace et peut donc suspendre l'application des dispositions de la directive de l'UE relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées et à des mesures connexes, entrée en vigueur en décembre 2022, et n'a pas besoin de la transposer.

Enfin, le Comité note que, d'après l'EIGE, la représentation des femmes et des hommes est relativement équilibrée parmi les membres du gouvernement, les femmes occupant 41,2 % des postes de ministre en 2023 et 44,4 % en 2025, pourcentages supérieurs à la moyenne de l'UE, qui est de 29,9 %. L'Allemagne n'impose pas de quota pour les candidats aux élections législatives. Les femmes occupent 37,5 % des sièges au Bundestag en 2025, contre une moyenne de 32,8 % pour l'UE.

Au vu de ce qui précède, le Comité juge la situation de l'Allemagne conforme à l'article 20.

### ***Représentation des femmes dans les conseils d'administration des sociétés cotées en bourse et dans les institutions publiques***

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé que le rapport national contienne des données statistiques sur la proportion de femmes dans les conseils d'administration des plus grandes sociétés cotées en bourse et aux postes de direction des institutions publiques.

Le Comité considère que l'article 20 de la Charte impose aux États parties des obligations positives pour lutter contre la ségrégation verticale sur le marché du travail, notamment en favorisant l'avancement des femmes dans les conseils d'administration des entreprises. Les mesures visant à promouvoir l'égalité de chances entre les femmes et les hommes sur le marché du travail doivent inclure la promotion d'une parité effective dans la représentation des femmes et des hommes aux postes décisionnels dans les secteurs public et privé (Conclusions 2016, article 20, Portugal). Les États doivent démontrer qu'ils ont accompli des progrès mesurables dans ce domaine.

Dans son évaluation des situations nationales, le Comité examine le pourcentage de femmes dans les conseils d'administration et aux postes de direction des plus grandes sociétés cotées en bourse et établit si des progrès mesurables ont été obtenus dans l'augmentation de la part qu'elles représentent. Le Comité note que, selon l'EIGE, les conseils d'administration des grandes sociétés cotées en bourse comptaient 33,2 % de femmes en 2023 et 35,1 % en 2025 dans les 27 pays membres de l'UE. En ce qui concerne les postes de cadre, les femmes en occupaient 22,2 % en 2023 et 23,7 % en 2025.

Le Comité note que, selon l'EIGE, en 2025, 39,9 % des membres des conseils d'administration des plus grandes sociétés cotées en bourse étaient des femmes, contre 37,9 % en 2023. En 2015, l'Allemagne a institué au niveau national, pour les sociétés cotées en bourse, des quotas de représentation des femmes qui fixent à 30 % la proportion minimale du sexe sous-représenté. La représentation des femmes au conseil d'administration de la Banque centrale a augmenté de sept points de pourcentage depuis 2022, pour s'établir à 40 % en 2023. Le Comité note également que les femmes occupaient 23,3 % des postes de direction en 2023 et 26,5 % en 2025, ce qui est supérieur à la moyenne de l'UE.

Selon le rapport, le gouvernement fédéral est en passe d'atteindre son objectif consistant à donner l'exemple en tant qu'employeur et à obtenir l'égalité de participation des femmes et des hommes aux postes de direction dans l'administration fédérale d'ici à la fin de 2025. À

l'heure actuelle, les femmes occupent 45 % de ces postes. L'objectif d'une répartition égale des postes de direction d'ici à la fin de 2025 est inscrit dans la loi et dans les objectifs allemands de développement durable (ODD 5.5).

En conséquence, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 20.

*Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 20 de la Charte.

## **Article 25 - Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur**

Le Comité rappelle que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale européenne révisée en mars 2021 et que celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021. Par conséquent, il incombe à l'Allemagne de faire rapport sur les dispositions nouvelles, en plus des réponses aux questions ciblées (article C de la Charte révisée et article 21 de la Charte de 1961). L'article 25 de la Charte sociale européenne révisée est l'une des dispositions nouvelles.

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des observations en réponse présentées par la Confédération allemande des syndicats (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB) et la Fédération des associations d'employeurs allemands (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA).

Le rapport indique que la directive 80/987/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur et la directive 2008/94/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur ont été transposées dans le droit interne.

Le rapport indique aussi que la protection adéquate des créances des travailleurs est assurée en droit et en pratique par l'indemnité d'insolvabilité (*Insolvenzgeld*). En tant qu'institution de garantie, l'Agence fédérale pour l'emploi accorde aux travailleurs une indemnité d'insolvabilité en cas d'insolvabilité de leur employeur.

Selon le rapport, les créances salariales des travailleurs antérieures à l'ouverture de la procédure d'insolvabilité de l'employeur constituent des créances d'insolvabilité au sens de l'article 38 de l'ordonnance sur l'insolvabilité (*Insolvenzordnung*). Les créances d'insolvabilité n'ont pas priorité sur les autres créances ; elles n'ont pas non plus un statut subordonné.

Les créances salariales postérieures à l'ouverture de la procédure d'insolvabilité constituent généralement des créances privilégiées conformément à l'article 55§1, chiffre 2, de l'ordonnance sur l'insolvabilité.

Le rapport mentionne que le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur est principalement garanti par le versement de l'indemnité d'insolvabilité. Les règles relatives aux indemnités d'insolvabilité sont celles de la directive 2008/94/CE.

Aux termes de l'article 165§1 du livre III du Code social, sont considérés comme des cas d'insolvabilité : a) la décision d'un tribunal d'ouvrir une procédure d'insolvabilité sur les actifs de l'employeur ; b) le rejet de la demande d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité pour défaut d'actifs ; c) la cessation complète de l'activité en Allemagne si aucune demande d'ouverture de procédure d'insolvabilité n'a été déposée et qu'une telle procédure n'est manifestement pas envisageable en raison de l'absence d'actifs. Ces cas indiquent que l'employeur n'a plus la capacité d'effectuer ses paiements, y compris le paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale.

En cas d'insolvabilité, l'Agence fédérale pour l'emploi verse le salaire à la place de l'employeur pour les trois mois de la relation de travail précédant l'insolvabilité. Conformément à l'article 165§1 du livre III du Code social, les travailleurs ont droit à une indemnité d'insolvabilité s'ils étaient employés en Allemagne et ont des créances salariales envers leur employeur pour les trois mois d'emploi précédant l'insolvabilité.

Ont droit à l'indemnité d'insolvabilité les travailleurs ayant travaillé en Allemagne, y compris les mini-jobbeurs, les stagiaires, les étudiants, les élèves, les retraités et les travailleurs détachés temporairement à l'étranger.

Le rapport mentionne en outre que les droits à rémunération comprennent tous les droits à rémunération au titre de la relation de travail (article 165§1 du livre III du Code social) : le

salaire/traitement (y compris en cas de maladie et de congés pris) et toutes les indemnités auxquelles le travailleur peut prétendre, comme la rémunération des heures supplémentaires, les majorations pour travail les dimanches, les jours fériés et les nuits, les majorations pour risques et travaux salissants, les indemnités de déplacement professionnel. Sont également inclus les paiements spéciaux (primes de Noël, primes d'anniversaire, allocations de mariage et de naissance, etc.).

La limitation de la durée de l'indemnité d'insolvabilité à trois mois signifie généralement que les indemnités spéciales auxquelles le contrat de travail donne droit au prorata si le travailleur quitte l'entreprise en cours d'année (par exemple, le 13<sup>e</sup> salaire mensuel) ne sont prises en compte qu'au prorata.

L'indemnité d'insolvabilité correspond au salaire net perçu par le travailleur après déduction du salaire brut des retenues légales. Le salaire brut maximal pris en compte à cet effet est le plafond mensuel de cotisations à l'assurance chômage. Ce plafond est déterminé chaque année par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales ; en 2024, il était de 5 175 €.

Selon le rapport, les crédits d'heures de travail (articles 7b et suivants du livre IV du Code social) sont une forme de compte d'épargne-temps destiné à couvrir les congés de longue durée. Afin de garantir que le crédit d'heures de travail accumulé ne soit pas perdu en cas d'insolvabilité de l'employeur, ce dernier est tenu de protéger ce crédit d'heures de travail contre l'insolvabilité s'il est théoriquement susceptible de faire l'objet d'une procédure d'insolvabilité et si le crédit d'heures de travail dépasse un certain montant. En matière de protection contre l'insolvabilité, l'article 7e du livre IV du Code social distingue les mesures appropriées (les modèles fiduciaires, les gages en vertu du droit des obligations ou les garanties externes ainsi que l'assurance des dépôts avec une protection adéquate contre la résiliation) et les mesures inappropriées car la protection qu'elles offrent est considérée comme insuffisante (les simples réserves au bilan et les obligations internes au groupe sous forme de garanties ou de responsabilité solidaire). Les institutions d'assurance retraite effectuent des audits réguliers pour vérifier si la protection des crédits de temps de travail est suffisante.

Dans ses observations, la Confédération allemande des syndicats (DGB) indique que le Gouvernement décrit correctement la situation juridique dans son rapport : les créances des travailleurs ne constituent pas des créances particulières dans les procédures d'insolvabilité. Les travailleurs sont traités sur un pied d'égalité avec les autres créanciers et doivent inscrire leurs créances au tableau d'insolvabilité. Leurs créances ne sont donc ni mieux ni moins bien protégées que celles des autres créanciers.

La DGB ajoute que la seule protection particulière dont bénéficient les travailleurs est l'indemnité d'insolvabilité, qui couvre trois mois de salaires impayés. Toutefois, les arriérés de salaire s'élèvent souvent à plus de trois mois de salaire. Si les salaires continuent d'être retenus après le versement de l'indemnité d'insolvabilité, les travailleurs peuvent les inscrire comme créances au tableau d'insolvabilité. De surcroît, les travailleurs concernés peuvent demander des allocations chômage au titre du régime de la prestation équivalente (*Gleichwohlgewährung*), mais celles-ci ne sont versées qu'au taux normal des allocations chômage (60 % de la rémunération nette ; 67 % avec enfants) et non à 100 %. Cette réduction de la durée des droits peut être annulée si l'Agence fédérale pour l'emploi recouvre ou fait exécuter les créances salariales qui lui ont été transférées. En vertu de la législation actuelle, l'indemnité d'insolvabilité n'offre donc qu'une protection limitée aux salariés, et la DGB demande une prolongation de la durée d'indemnisation de trois à six mois.

Par ailleurs, la DGB souligne que l'indemnité d'insolvabilité inclut la rémunération des congés pris, mais n'inclut pas l'indemnité compensatrice de vacances. Le législateur a considéré que cette dernière était une créance née après la fin du contrat de travail (voir l'exposé des motifs de la loi). En réalité, l'indemnité compensatrice de vacances – au moins pour les créances nées avant la date de fin du contrat – est légalement imputable aux jours précédant la fin du contrat.

Le Comité rappelle que l'article 25 de la Charte garantit le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur. Le terme « insolvabilité » recouvre aussi bien les situations dans lesquelles une procédure formelle de redressement a été ouverte pour réaliser les actifs de l'entreprise dans la perspective d'un remboursement collectif des créanciers que les situations dans lesquelles les actifs de l'entreprise ne justifient pas, en raison de leur modicité, l'ouverture d'une telle procédure.

En cas d'insolvabilité de l'employeur, les créances des travailleurs doivent être garanties par une institution de garantie ou par toute autre forme effective de protection. L'article 25 n'exige pas l'existence d'une institution de garantie spécifique ; les Etats parties jouissent d'une marge d'appréciation quant à la forme de protection des créances des travailleurs.

L'Annexe à la Charte précise notamment les montants minima dus au titre des salaires et des absences rémunérées qui doivent être couverts selon que l'on ait recours à un « système de privilège » (trois mois avant l'insolvabilité) ou à un « système de garantie » (huit semaines).

La protection offerte, quelle qu'en soit la forme, doit être adéquate et efficace, y compris lorsque l'actif de l'entreprise ne suffit pas à couvrir les rémunérations dues aux travailleurs. En pareil cas, des garanties doivent exister pour assurer aux travailleurs que leurs créances seront honorées. Les créances des travailleurs doivent primer sur toutes les autres créances, aussi bien dans le cadre d'une procédure de faillite qu'en cas de cessation d'activité de l'entreprise sans que celle-ci soit formellement déclarée insolvable.

Un système de privilège ne saurait, en soi, être considéré comme une forme efficace de protection au sens de l'article 25. S'il peut constituer une protection efficace lorsque la procédure formelle de redressement est ouverte, il n'en va pas de même lorsque l'entreprise ne possède plus aucun actif. Il ne sert à rien de détenir un privilège lorsqu'il n'y a plus d'actifs à partager entre les créanciers, et il faut par conséquent que les Etats parties prévoient un mécanisme de substitution pour garantir efficacement les créances des travailleurs en pareil cas. Les situations dans lesquelles il n'existe pas de mécanisme de substitution au système de privilège ne sont pas conformes à la Charte.

Afin de démontrer que la protection est adéquate dans les faits, les Etats parties doivent fournir des informations concernant, notamment, la durée qui s'écoule en moyenne entre la présentation des créances et le versement des sommes dues aux travailleurs, ainsi que le pourcentage global des créances des travailleurs qui sont honorées par le système de garantie.

Les Etats parties peuvent limiter la protection des créances des travailleurs à un montant déterminé qui devra être d'un niveau socialement acceptable. Trois fois la rémunération mensuelle moyenne du travailleur constitue un niveau acceptable. En outre, l'employeur est aussi tenu de payer les créances au titre des montants dus pour d'autres absences rémunérées (congés, congés de maladie) afférentes à une période déterminée, qui ne doit pas être inférieure à trois mois dans un système de privilège et à huit semaines dans un système de garantie.

En l'espèce, le Comité note que la définition des cas d'insolvabilité en droit allemand n'est pas restrictive : il y a insolvabilité de l'employeur lorsque celui-ci n'est plus en mesure d'effectuer ses paiements (y compris le paiement des salaires), qu'une procédure d'insolvabilité ait été ouverte ou non.

Le Comité note aussi que les créances des travailleurs antérieures à l'ouverture de la procédure d'insolvabilité de l'employeur constituent des créances ordinaires et que les créances postérieures à l'ouverture de la procédure d'insolvabilité constituent généralement des créances privilégiées. Ces créances, qu'elles soient ordinaires ou privilégiées, sont garanties par l'Agence fédérale pour l'emploi.

L'indemnité d'insolvabilité versée par l'Agence pour l'emploi comprend le salaire/traitement, l'indemnité en cas de maladie, l'indemnité pour congés pris ainsi que les indemnités spéciales auxquelles les travailleurs peuvent prétendre.

Les montants couvrent les salaires des travailleurs durant les trois mois précédant la déclaration d'insolvabilité. L'indemnité en cas de maladie et l'indemnité pour congés pris sont également couvertes pour ces trois mois.

Pour les salaires, l'indemnité d'insolvabilité correspond au salaire net perçu par le travailleur après déduction du salaire brut des retenues légales. Le salaire brut maximal pris en compte à cet effet est le plafond mensuel de cotisations à l'assurance chômage (lequel était de 5 175 € en 2024). Le Comité considère que ce montant est d'un niveau socialement acceptable (au regard de l'article 25§4 de l'annexe à la Charte), vu notamment le montant des salaires mensuels minimums (selon Eurostat, 2 054 € par mois en 2024 en Allemagne).

Toutefois, le Comité relève que le Gouvernement n'a pas fourni d'informations pour démontrer le caractère adéquat de la protection dans les faits, par exemple la durée qui s'écoule en moyenne entre la présentation des créances et le versement des sommes dues aux travailleurs, et le pourcentage global des créances des travailleurs qui sont honorées par le système de garantie.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 25 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que les créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur bénéficient d'une protection adéquate dans les faits.

## **Article 28 - Droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder**

Le Comité rappelle que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale européenne révisée en mars 2021 et que celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021. Par conséquent, il incombe à l'Allemagne de faire rapport sur les dispositions nouvelles, en plus des réponses aux questions ciblées (article C de la Charte révisée et article 21 de la Charte de 1961). L'article 28 de la Charte sociale européenne révisée est l'une des dispositions nouvelles.

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des observations en réponse présentées par la Confédération allemande des syndicats (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB) et la Fédération des associations d'employeurs allemands (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA).

Le rapport indique que l'Allemagne a ratifié la Convention n° 135 de l'OIT concernant les représentants des travailleurs.

### ***Protection accordée aux représentants des travailleurs***

Le rapport mentionne que tous les types de représentants des travailleurs reconnus en droit allemand (les organes représentatifs des travailleurs, les représentants de groupes spécifiques de travailleurs et les représentants des travailleurs au sein des conseils de surveillance des entreprises) sont protégés contre le licenciement abusif et les actes préjudiciables.

Les membres des organes représentatifs des travailleurs bénéficient d'une protection spéciale contre le licenciement, qu'il s'agisse d'un licenciement avec préavis ou d'un licenciement sans préavis (licenciement extraordinaire).

Conformément à l'article 15 de la loi sur la protection contre le licenciement (*Kündigungsschutzgesetz*), les membres d'un comité d'entreprise, d'une instance représentative des jeunes et des apprentis, d'un comité de bord (personnel navigant) ou d'un comité d'entreprise de flotte ne peuvent pas être licenciés avec préavis pendant leur mandat. Après la fin de leur mandat, un licenciement avec préavis est exclu pendant une période légalement définie (de six mois à un an à compter de l'expiration du mandat).

Les membres de la commission électorale et les candidats à l'élection au comité d'entreprise ne peuvent pas être licenciés avec préavis à compter de leur nomination et pour une durée de six mois après l'annonce des résultats de l'élection.

Les personnes qui invitent les travailleurs à une réunion d'un comité d'entreprise, d'une commission électorale ou d'un comité de bord, ou qui demandent la désignation d'une commission électorale, bénéficient également d'une protection contre le licenciement pendant la période allant de l'invitation ou de la demande jusqu'à l'annonce des résultats de l'élection (et, s'il n'y a pas d'élection, pendant trois mois à compter de l'invitation ou de la demande).

Les travailleurs qui effectuent des actes préparatoires à la mise en place d'un comité d'entreprise ou d'un comité de bord et qui ont soumis une déclaration officielle certifiée indiquant leur intention de le faire (les pré-initiateurs) sont aussi protégés contre le licenciement pendant une période allant de la déclaration officielle précitée à l'invitation à la réunion, mais trois mois au plus.

Les membres d'un comité d'entreprise, d'une instance représentative des jeunes et des apprentis, d'un comité de bord, d'un comité d'entreprise de flotte ou d'une commission électorale, de même que les candidats à l'élection, bénéficient aussi d'une protection contre les licenciements extraordinaires : un tel licenciement n'est possible que si le comité d'entreprise y a préalablement consenti ou si un tribunal du travail a donné son accord à la place du comité d'entreprise (article 103 de la loi sur l'organisation des entreprises, *Betriebsverfassungsgesetz*).

Le rapport mentionne en outre qu'une protection similaire contre le licenciement existe pour les travailleurs du secteur public, des administrations fédérales et des collectivités, institutions et fondations fédérales de droit public, ainsi que des tribunaux fédéraux et des organismes fédéraux d'exploitation au sens de l'article 4§1, chiffre 1, de la loi sur la représentation du personnel fédéral (*Bundespersönalvertretungsgesetz*). Le licenciement extraordinaire des membres du comité du personnel requiert l'approbation du comité du personnel. Si ce dernier refuse de donner son accord ou ne répond pas dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la demande, le tribunal administratif peut donner son accord en lieu et place du comité du personnel (article 55§1 de ladite loi). De surcroît, les membres du comité du personnel ne peuvent être mutés, affectés ou détachés contre leur gré que si cela est inévitable pour des raisons professionnelles importantes. La mutation, l'affectation ou le détachement de membres du comité du personnel requiert l'accord du comité du personnel (article 55§2 de ladite loi).

Le rapport mentionne aussi qu'en plus de l'interdiction de licenciement, le droit allemand contient de nombreuses dispositions visant à protéger les représentants des travailleurs et contrer les désavantages résultant de leurs fonctions. En particulier, dans le cadre du développement professionnel, l'exercice de fonctions dans les organismes prévus par la loi ne doit pas entraîner de désavantages (articles 37 et 78 de la loi sur l'organisation des entreprises). Ce principe s'applique à la rémunération (e.g. les membres du comité d'entreprise doivent être libérés de leur travail sans perte de salaire dans la mesure nécessaire au bon exercice de leurs fonctions, et doivent bénéficier d'une progression salariale au moins équivalente à celle des travailleurs dans un emploi comparable) ; il s'applique aussi aux formations. De surcroît, les travailleurs exerçant des fonctions au sein des organismes de représentation prévus par la loi ne doivent subir aucune interférence ni entrave dans l'exercice de ces fonctions. Ces règles s'appliquent aux instances représentatives des jeunes et des apprentis, aux comités d'entreprise de flotte et (en grande partie) aux comités de bord.

Il est également interdit d'entraver la création des organes de représentation (article 20 de la loi sur l'organisation des entreprises).

Selon le rapport, les violations des interdictions de traitement préjudiciable, de traitement de faveur et d'obstruction peuvent être sanctionnées d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement (jusqu'à un an), conformément à l'article 119 de la loi sur l'organisation des entreprises.

Dans le secteur public, les travailleurs au sens de l'article 4§1, chiffre 1, de la loi sur la représentation du personnel fédéral qui sont membres d'organes de représentation du personnel peuvent invoquer la disposition générale de protection de l'article 10 de ladite loi. Cette disposition interdit toute entrave, tout traitement préjudiciable et tout traitement de faveur dans l'exercice d'une fonction relevant de la loi sur la représentation du personnel ou l'usage des droits qui en découlent. Ce principe général est précisé dans d'autres dispositions de la loi sur la représentation du personnel fédéral, par exemple l'article 51 (interdiction des réductions de salaire pendant le mandat).

Dans ses observations, la Confédération allemande des syndicats (DGB) indique que la présentation du Gouvernement concernant la situation juridique en matière de protection des représentants des travailleurs est globalement correcte. Toutefois, cette protection est insuffisante et, dans de nombreux cas, inefficace.

La DGB indique en particulier que les personnes qui invitent les travailleurs à une réunion électorale sont protégées contre les licenciements ordinaires (article 15§3a de la loi sur la protection contre le licenciement) ; elles ne bénéficient cependant pas de la protection de l'article 103 de la loi sur l'organisation des entreprises (licenciements sans préavis). De plus, la protection est limitée aux six premières personnes nommées dans l'invitation ou aux trois premières personnes nommées dans la demande au tribunal. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail, l'article 103 de la loi sur l'organisation des entreprises ne s'applique

pas non plus dans les cas où un membre suppléant du comité d'entreprise ne rejoint le comité qu'à titre temporaire, et est licencié sans préavis après avoir quitté le comité (i.e. l'accord préalable du comité d'entreprise n'est pas requis).

La DBG indique en outre que les personnes souhaitant préparer et initier des élections au comité d'entreprise (les pré-initiateurs) ne sont protégées que contre le licenciement avec préavis (article 15§3b de la loi sur la protection contre le licenciement). De surcroît, cette protection exige que le travailleur ait effectivement pris des mesures préparatoires et fait une déclaration devant notaire indiquant son intention de mettre en place un comité d'entreprise, et elle ne s'applique qu'aux licenciements prononcés a) pour des motifs liés à la personne et au comportement et b) pour une durée limitée.

En bref, les personnes qui envoient les invitations et celles qui initient les élections ne bénéficient que d'une protection limitée contre le licenciement. Or, selon l'expérience, il s'agit de la phase d'intimidation la plus sensible avant la mise en place d'un comité d'entreprise.

Pour la DGB, un autre problème réside dans le fait qu'un mandat au comité d'entreprise ne protège pas les travailleurs ayant des contrats à durée déterminée. Pour ces travailleurs, siéger au comité d'entreprise comporte donc un risque considérable.

La DGB confirme que selon le droit allemand, les membres d'un comité d'entreprise ne peuvent pas être désavantagés ou favorisés en raison de leurs activités en qualité de membres du comité d'entreprise, et que cette protection s'applique également au développement professionnel. Toutefois, la rémunération reste basée sur le développement professionnel hypothétique que le membre du comité d'entreprise aurait suivi s'il n'avait pas eu ce mandat – elle ne prend pas en compte les connaissances et compétences acquises par le membre du comité d'entreprise dans le cadre de son travail.

En ce qui concerne les sanctions, la DGB souligne que la violation de l'interdiction de discrimination ainsi que l'entrave au travail du comité d'entreprise constituent des infractions pénales au sens de l'article 119 de la loi sur l'organisation des entreprises. Il s'agit toutefois d'infractions qui sont poursuivies sur plainte. Afin de garantir une protection juridique véritablement efficace, la DGB demande que les infractions à l'article 119§1, chiffres 1 et 2, de ladite loi soient poursuivies d'office.

S'agissant de la protection des comités du personnel dans le secteur public, la DGB relève que le Gouvernement se limite à expliquer la situation juridique au niveau fédéral, c'est-à-dire pour un petit groupe de travailleurs du secteur public. La majorité des agents de la fonction publique sont en effet employés par les *Länder* et les collectivités locales. Au niveau fédéral, la DGB souligne que la loi sur la représentation du personnel fédéral ne prévoit pas de droit de recours explicite pour les comités du personnel.

Le Comité rappelle que l'article 28 de la Charte garantit le droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et à certaines facilités. Cette disposition complète l'article 5 qui confère un droit similaire aux représentants syndicaux.

L'Annexe à la Charte précise que l'expression « représentants des travailleurs » désigne les personnes reconnues comme telles par la législation ou la pratique nationale. Les Etats parties peuvent donc instituer différentes catégories de représentants des travailleurs, autres que les représentants syndicaux. L'article 28 ne cherche toutefois pas à imposer une obligation de prévoir des types particuliers de représentants des travailleurs ; il demande de veiller à ce que des formes adéquates de représentation existent pour tous les travailleurs, tant dans le cadre des négociations collectives avec l'employeur qu'en dehors de celles-ci. Les représentants des travailleurs sont, par exemple, les délégués des travailleurs, le comité d'entreprise ou les représentants des travailleurs au conseil de surveillance des entreprises.

La protection doit couvrir l'interdiction du licenciement lié à la qualité de représentant des travailleurs et la protection contre tout autre traitement préjudiciable. Un traitement préjudiciable peut consister, par exemple, à refuser aux représentants des travailleurs certains

avantages, des possibilités de formation, des promotions ou des mutations ; à exercer à leur rencontre une discrimination en cas de licenciements collectifs ou de plans de départ à la retraite ; à réduire leurs horaires de travail ou à leur faire subir des moqueries ou autres brimades.

La protection doit se prolonger sur une durée raisonnable après la fin effective du mandat. Lorsque la protection des représentants des travailleurs contre le licenciement est limitée à la période d'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration de leur mandat, la situation n'est pas conforme à l'article 28 de la Charte. Il en va de même lorsque la durée de la protection accordée aux représentants des travailleurs est de trois mois après la fin de leur mandat. En revanche, le Comité a considéré que la situation était conforme lorsque la protection était maintenue pendant six mois (ou davantage) après la fin du mandat des représentants des travailleurs.

Les représentants de travailleurs ayant été licenciés illégalement doivent disposer de voies de recours. En cas de discrimination, le droit interne doit prévoir une réparation suffisante et proportionnée au préjudice subi par la victime. La réparation doit au minimum couvrir la rémunération que l'intéressé aurait perçue entre la date du licenciement et la date du jugement ou de la réintégration.

En l'espèce, le Comité note que le droit allemand prévoit différentes formes de représentation des travailleurs (comités d'entreprise, délégations de jeunes et d'apprentis, comités de bord (pour le personnel navigant), etc.), et que tous les représentants élus des travailleurs sont protégés contre le licenciement abusif et d'autres actes préjudiciables qui seraient motivés par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs dans l'établissement.

Il relève que les représentants des travailleurs bénéficient d'une protection contre le licenciement pendant toute la durée de leurs fonctions, et que cette protection se prolonge pendant six mois au minimum après la fin de la fonction de représentant des travailleurs. La protection concernant le niveau de rémunération et le niveau d'activités s'applique pendant la durée du mandat et l'année qui suit le mandat (article 37 de la loi sur l'organisation des entreprises).

Le Comité note en outre qu'en vertu de l'article 119 de la loi sur l'organisation des entreprises, les violations des interdictions de traitement préjudiciable, de traitement de faveur et d'obstruction peuvent être sanctionnées d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement jusqu'à un an. Toutefois, le Gouvernement n'a pas fourni d'informations sur la question de savoir si le travailleur licencié (ou ayant subi un autre acte préjudiciable) en raison de sa qualité de représentant des travailleurs dispose d'une voie de recours pour demander réparation et, dans l'affirmative, si l'indemnisation qu'il peut réclamer est suffisante et proportionnée au préjudice subi.

Le Comité considère que la situation n'est pas conforme à l'article 28, lettre a, de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que le droit interne prévoit une réparation adéquate aux représentants des travailleurs licenciés (ou ayant subi d'autres actes préjudiciables) en raison de leur qualité ou de leurs activités de représentants des travailleurs.

### ***Facilités accordées aux travailleurs***

Le rapport indique que l'obligation prévue à l'article 28, lettre b, de la Charte d'accorder des facilités aux représentants des travailleurs afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions avec célérité et efficacité est garantie par les articles 37, 38, 40 et 80 de la loi sur l'organisation des entreprises.

En particulier, les membres du comité d'entreprise (et les autres représentants du personnel, tels que les membres des délégations des jeunes et des apprentis) doivent être libérés de leurs obligations professionnelles sans perte de salaire dans la mesure nécessaire à la bonne exécution de leur mandat. De plus, pour compenser les activités du comité d'entreprise qui, pour des raisons opérationnelles, doivent être exercées en dehors des heures de travail, les

membres du comité d'entreprise ont droit à un temps de repos correspondant sans perte de salaire.

Les représentants du personnel doivent également être libérés de leurs activités professionnelles sans perte de salaire pour suivre des formations dispensant les connaissances nécessaires à leur mandat. Ils ont aussi droit à un équipement approprié. Si nécessaire, le comité d'entreprise peut faire appel à des experts pour l'assister dans ses travaux. Tous les frais liés aux activités du comité d'entreprise sont à la charge de l'employeur.

Le Comité rappelle que les travailleurs protégés doivent se voir accorder les facilités suivantes : temps libre rémunéré pour représenter les travailleurs, attribution d'une aide financière au comité d'entreprise, mise à disposition de locaux et matériels pour le comité d'entreprise. Doivent s'y ajouter d'autres facilités mentionnées par la Recommandation n° 143 de l'OIT concernant les représentants des travailleurs (accès à tous les lieux de travail et accès sans retard injustifié à la direction de l'entreprise lorsque cela est nécessaire ; autorisation de recouvrer régulièrement les cotisations syndicales à l'intérieur de l'entreprise ; autorisation d'afficher des avis à un ou plusieurs emplacements déterminés en accord avec la direction ; etc.).

En l'espèce, le Comité considère que la situation est conforme à l'article 28, lettre b, de la Charte.

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 28 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que le droit interne prévoit une réparation adéquate aux représentants des travailleurs licenciés (ou ayant subi d'autres actes préjudiciables) en raison de leur qualité ou de leurs activités de représentants des travailleurs.

## **Article 29 - Droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs**

Le Comité rappelle que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale européenne révisée en mars 2021 et que celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021. Par conséquent, il incombe à l'Allemagne de faire rapport sur les dispositions nouvelles, en plus des réponses aux questions ciblées (article C de la Charte révisée et article 21 de la Charte de 1961). L'article 29 de la Charte sociale européenne révisée est l'une des dispositions nouvelles.

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des observations en réponse présentées par la Confédération allemande des syndicats (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB) et la Fédération des associations d'employeurs allemands (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA).

Le rapport indique que la directive 98/59/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs a été transposée en droit interne (voir les articles 17 et suivants de la loi sur la protection contre le licenciement, *Kündigungsschutzgesetz*), ce qui est une indication que le droit allemand est conforme à la Charte sociale européenne.

Le rapport indique aussi que l'article 17 de la loi sur la protection contre le licenciement fixe les conditions et la procédure des licenciements collectifs. Il y a licenciement collectif lorsque l'employeur licencie, sur une période de 30 jours calendaires :

- plus de cinq travailleurs dans les établissements employant plus de 20 et moins de 60 travailleurs ;
- 10 % des travailleurs habituellement employés ou plus de 25 travailleurs dans les établissements comptant entre 60 et moins de 500 travailleurs ;
- au moins 30 travailleurs dans les établissements employant habituellement 500 travailleurs ou plus.

Lorsque les ratios susmentionnés sont atteints, l'employeur qui envisage de procéder à des licenciements collectifs doit informer et consulter le comité d'entreprise. Il doit discuter avec le comité d'entreprise des moyens de prévenir ou de limiter les licenciements et d'en atténuer les conséquences. A cette fin, il doit fournir au comité d'entreprise les informations pertinentes, par écrit et en temps utile, notamment les motifs des licenciements prévus, le nombre et les catégories professionnelles des travailleurs à licencier, le nombre et les catégories professionnelles des travailleurs habituellement employés, la période pendant laquelle les licenciements auront lieu, les critères de sélection des travailleurs à licencier et les critères de calcul des indemnités de licenciement.

En même temps qu'il informe le comité d'entreprise, l'employeur doit adresser une copie de la notification à l'Agence pour l'emploi. Afin de laisser à cette dernière le temps de préparer les licenciements et prendre des mesures de politique du marché du travail, l'article 18 de la loi sur la protection contre le licenciement prévoit des interdictions temporaires de licenciement après réception de la notification.

Le rapport indique aussi que les conséquences juridiques de la violation par l'employeur des obligations énoncées à l'article 17 de la loi sur la protection contre le licenciement sont déterminées par le Tribunal fédéral du travail. A titre d'exemple, selon la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral du travail, la violation de l'obligation de consulter le comité d'entreprise entraîne la nullité du licenciement.

Selon le rapport, le comité d'entreprise doit également être informé et consulté en cas de licenciement collectif lié à une modification de l'établissement, conformément aux articles 111 et suivants de la loi sur l'organisation des entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*, BetrVG). La fermeture de l'ensemble ou de parties importantes d'un établissement sont des exemples de modification d'un établissement ; le licenciement d'un certain nombre de travailleurs peut aussi, en soi, constituer une modification d'un établissement. L'employeur doit informer le comité d'entreprise en temps utile et de manière détaillée des modifications prévues, et en

discuter avec lui (articles 111 et 112 de la BetrVG ; prise en compte des conflits d'intérêts). De plus, l'employeur est tenu de convenir avec le comité d'entreprise de dispositions visant à compenser ou atténuer les inconvénients qui résultent de la modification pour les travailleurs concernés (articles 112 et 112a de la BetrVG ; plan social). Si l'employeur ne tente pas de concilier les intérêts contradictoires des parties ou s'il s'écarte de l'accord de conciliation sans motif valable, les travailleurs concernés peuvent exiger une indemnisation pour le préjudice subi (article 113 de la BetrVG).

Le rapport mentionne aussi qu'outre les obligations d'information et de consultation prévues à l'article 17 de la loi sur la protection contre le licenciement et aux articles 111 et suivants de la BetrVG, l'employeur doit consulter le comité d'entreprise avant tout licenciement, et l'informer des motifs du licenciement. Un licenciement prononcé sans consultation du comité d'entreprise est nul (article 102§1 de la BetrVG).

Des règles similaires existent pour les travailleurs du secteur public au sens de l'article 4§1, chiffre 1, de la loi sur la représentation du personnel fédéral.

Dans ses observations, la Confédération allemande des syndicats (DGB) conteste l'affirmation du Gouvernement selon laquelle le fait que la directive 98/59/CE a été transposée en droit interne avec les articles 17 et suivants de la loi sur la protection contre le licenciement est une indication de la conformité du droit allemand avec la Charte sociale européenne. A cet égard, la DGB indique que l'article 29 de la Charte sociale n'est pas identique aux dispositions de la directive 98/59/CE (et de ses directives antérieures), et qu'il est très douteux que le législateur allemand ait correctement transposé la directive 98/59/CE en droit allemand avec les articles 17 et suivants de la loi sur la protection contre le licenciement.

Selon la DGB, il est douteux que le droit allemand soit conforme à l'article 29 de la Charte sur trois points, en l'occurrence : a) le champ d'application, b) la possibilité d'élire des représentants des travailleurs ad hoc et c) les mesures préventives visant à faire respecter le droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciement collectif.

Concernant le champ d'application, la DGB indique notamment que selon l'article 17§5, chiffre 3, de la loi sur la protection contre le licenciement, les cadres supérieurs ne sont pas considérés comme des travailleurs au sens de l'article 17 de ladite loi – ce qui viole à la fois l'article 29 de la Charte et la directive, qui ne connaissent pas une telle exception.

S'agissant des représentants des travailleurs, la DGB souligne que, bien qu'un comité d'entreprise puisse être élu à tout moment en droit allemand, les comités d'entreprise ne peuvent généralement pas être élus assez rapidement pour répondre aux exigences d'une procédure de consultation efficace. Le droit allemand ne respecte donc pas l'article 29 de la Charte.

En matière de mesures préventives et de sanctions, la DGB relève que, dans son rapport, le Gouvernement mentionne que la violation de l'obligation de consultation prévue à l'article 17§2 de la loi sur la protection contre le licenciement entraîne la nullité de la résiliation des relations de travail. Toutefois, il n'aborde pas les mesures préventives. A ce sujet, la DGB est d'avis qu'une demande de mesure injonctive du comité d'entreprise, du syndicat ou de tout organe représentatif ad hoc (si nécessaire, exécutoire dans le cadre d'une procédure d'urgence) peut être envisagée.

Le Comité tient d'abord à rappeler qu'il ne lui appartient ni d'apprécier la conformité des situations nationales avec une directive de l'Union européenne ni d'apprécier la conformité d'une telle directive à la Charte. Cependant, lorsque les Etats membres de l'Union européenne décident de mesures contraignantes qu'ils s'appliquent à eux-mêmes par le moyen d'une directive qui influence la manière dont ils mettent en œuvre les droits énoncés dans la Charte, ils doivent, tant lors de l'élaboration d'un texte que de sa transposition dans le droit interne, tenir compte des engagements qu'ils ont souscrits par la ratification de la Charte sociale européenne. C'est au Comité qu'il revient, en dernier lieu, d'apprécier si la situation nationale est conforme à la Charte, et ce, y compris en cas de transposition d'une directive de l'Union

européenne en droit interne (Confédération générale du travail c. France, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, §33).

Concernant l'article 29 de la Charte, le Comité rappelle que cette disposition garantit aux représentants des travailleurs le droit d'être informés et consultés en temps utile par les employeurs qui envisagent de procéder à un licenciement collectif.

Les licenciements collectifs visés par l'article 29 sont des licenciements qui concernent une pluralité de salariés dans le cadre d'une unité de temps à préciser par la loi, intervenant pour des motifs non inhérents à la personne des travailleurs et consécutifs à la réduction ou à la transformation des activités de l'entreprise. La définition des licenciements collectifs par le droit interne ne doit pas être trop restrictive.

L'Annexe à la Charte définit les « représentants des travailleurs » comme étant les personnes reconnues comme telles par la législation ou la pratique nationale, conformément à la Convention n° 135 de l'OIT concernant les représentants des travailleurs. Lorsque l'employeur enclenche la procédure d'information et de consultation qui précède les licenciements collectifs, les travailleurs doivent être représentés par des personnes agissant au nom de l'ensemble du personnel. Il peut s'agir d'organes institués au sein de l'entreprise (syndicats ou comités d'entreprise, par exemple), ou de représentants ad hoc spécialement désignés pour participer à la procédure en question. Le droit interne doit veiller à ce que les travailleurs aient la possibilité de nommer des délégués lorsqu'aucune autre forme de représentation (syndicat ou autre organe représentatif) n'existe au sein de l'entreprise. Ces délégués doivent représenter tous les travailleurs visés par les licenciements collectifs et ne pas être pénalisés du fait de leurs activités.

Les procédures d'information et de consultation doivent intervenir en temps utile avant les licenciements collectifs. Le droit interne doit imposer à l'employeur d'informer ses travailleurs suffisamment à l'avance des licenciements envisagés, de façon que les travailleurs puissent prendre connaissance de leurs tenants et aboutissants. Le droit interne doit également garantir aux représentants des travailleurs le droit d'obtenir toutes les informations pertinentes tout au long de la procédure de consultation. Les consultations doivent se dérouler dans un délai qui permette aux représentants du personnel de soumettre des propositions appropriées pour éviter, limiter ou atténuer les conséquences des licenciements envisagés. Les représentants doivent en particulier se voir préciser les raisons des licenciements, les critères retenus pour déterminer quels travailleurs seront licenciés, l'ordre et le calendrier prévisionnel de ces licenciements, le montant des éventuelles indemnités ou autres formes de compensation, ainsi que la portée et la teneur du plan social destiné à atténuer les conséquences des licenciements.

La procédure d'information et de consultation n'a pas seulement pour but de faire connaître aux travailleurs les motifs et l'ampleur des licenciements envisagés ; elle doit aussi chercher à s'assurer que soit prise en compte la position des travailleurs. L'obligation de consultation suppose que s'instaure un dialogue suffisant entre l'employeur et les représentants des travailleurs sur les possibilités d'éviter les licenciements ou de limiter leur nombre et d'atténuer leurs conséquences sans qu'il soit pour autant nécessaire de parvenir à un accord. Dans le cadre de cette procédure, l'employeur doit être tenu de coopérer avec les services administratifs ou les organismes publics en charge de la politique de lutte contre le chômage, en leur notifiant par exemple les licenciements collectifs envisagés et/ou en coopérant avec eux pour mettre en place des dispositifs d'aide à la reconversion ou d'autres formes d'assistance à la recherche d'un nouvel emploi.

Le droit de consultation doit être assorti de garanties propres à en assurer l'exercice effectif. En cas de manquement par l'employeur à ses obligations, un minimum de procédure administrative ou judiciaire doit être prévu avant les licenciements, afin d'éviter qu'il n'y soit procédé sans consultation. Des sanctions a posteriori doivent être prévues et celles-ci doivent être efficaces, c'est-à-dire suffisamment dissuasives pour les employeurs.

En l'espèce, le Comité relève que la définition du licenciement collectif de l'article 17 de la loi sur la protection contre le licenciement (notamment la couverture des travailleurs concernés) n'est pas restrictive (voir par exemple Conclusions 2018, Lettonie).

Le Comité relève aussi que le droit allemand prévoit une procédure d'information et de consultation obligatoire en cas de licenciements collectifs. Ainsi, lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu d'en informer le comité d'entreprise (article 17 de la loi sur la protection contre le licenciement et article 111 de la BetrVG). Un comité d'entreprise peut être élu à tout moment s'il n'en existe pas dans l'établissement (article 13 de la BetrVG).

La loi sur la protection contre le licenciement dispose que l'obligation d'informer doit intervenir en temps utile et porter sur tous les éléments essentiels (motifs et ampleur des licenciements envisagés, critères de calcul des indemnités de licenciement, etc.). S'ensuit une phase de discussion entre l'employeur et le comité d'entreprise sur, entre autres, les moyens d'éviter ou de limiter les licenciements et d'en atténuer les conséquences (article 17§2). L'employeur doit également informer l'Agence pour l'emploi des licenciements envisagés, en joignant à sa notification la prise de position du comité d'entreprise sur les licenciements ; ce dernier peut par la suite soumettre des déclarations supplémentaires à l'Agence pour l'emploi (article 17§3). Les licenciements devant être notifiés conformément à l'article 17 prennent effet uniquement avec l'accord de l'Agence pour l'emploi (article 18).

L'Agence pour l'emploi peut également intervenir en cas de modification de l'établissement (article 112 de la BetrVG, médiation de l'Agence lorsque l'employeur et le comité d'entreprise ne parviennent pas à une conciliation des intérêts ou à un accord sur le plan social).

Enfin, le Comité note que le droit allemand prévoit des sanctions lorsque l'employeur ne respecte pas la procédure d'information et de consultation, et que ces sanctions sont efficaces (nullité du licenciement ; indemnisation pour le préjudice subi).

#### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 29 de la Charte.