



mars 2023

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions XXII-3 (2022)

ALLEMAGNE

Ce texte peut subir des retouches de forme.

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

Des informations relatives à la Charte, les observations interprétatives et les questions générales formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Le présent chapitre concerne l'Allemagne, qui a ratifié la Charte sociale européenne de 1961 le 27 janvier 1965. L'échéance pour remettre le 39^e rapport était fixée au 31 décembre 2021 et l'Allemagne l'a présenté le 2 février 2022.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé à l'Allemagne de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données aux précédentes conclusions de non-conformité, d'ajournement et de conformité dans l'attente d'informations (Conclusions XXI-3 (2018)).

En outre, le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions XXI-3 (2018)) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022.

Les commentaires de la Confédération des associations allemandes d'employeurs (BDA) et de la Confédération allemande des syndicats (DGB) sur le 39^e rapport ont été enregistrés le 29 juin et le 30 juin 2022 respectivement.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196^e réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport concernait les dispositions du groupe thématique III « Droits liés au travail » :

- droit à des conditions de travail équitables (article 2) ;
- droit à une rémunération équitable (article 4) ;
- droit syndical (article 5) ;
- droit de négociation collective (article 6) ;
- droit à l'information et à la consultation (article 2 du Protocole additionnel) ;
- droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail (article 3 du Protocole additionnel).

L'Allemagne a accepté toutes les dispositions de ce groupe, sauf l'article 4§4 et le Protocole additionnel.

La période de référence allait du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2020.

Les Conclusions relatives à l'Allemagne concernent 14 situations et sont les suivantes :

- 10 conclusions de conformité : articles 2§2, 2§3, 2§4, 2§5, 4§2, 4§5, 5, 6§1, 6§2 et 6§3 ;
- 3 conclusions de non-conformité : articles 2§1, 4§3 et 6§4.

En ce qui concerne l'article 4§1, le Comité nécessite des informations supplémentaires pour être en mesure d'examiner la situation.

Le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation de l'Allemagne de présenter des rapports en vertu de la Charte de 1961.

Le rapport suivant de l'Allemagne portera sur la Charte sociale européenne révisée, que l'Allemagne a ratifiée le 29 mars 2021, et traitera des dispositions du groupe thématique IV « Enfants, familles, migrants » :

- droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7) ;
- droit des travailleuses à la protection de la maternité (article 8) ;
- droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16) ;

- droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique (article 17) ;
- droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19) ;
- droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (article 27) ;
- droit au logement (article 31).

L'échéance pour soumettre ce rapport était fixée au 31 décembre 2022.

Les Conclusions et les rapports sont disponibles sur www.coe.int/socialcharter.

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 ainsi que des commentaires de la Confédération des syndicats allemands (DGB).

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle d'examen, il a demandé aux Etats de répondre à des questions ciblées pour l'article 2§1 de la Charte de 1961, ainsi que, le cas échéant, aux conclusions précédentes de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte de 1961 s'agissant des dispositions du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré que la situation de l'Allemagne était conforme à l'article 2§1 de la Charte de 1961 (Conclusions XXI-3 (2018)). L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

Mesures visant à garantir une durée raisonnable du travail

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé des informations actualisées sur le cadre juridique visant à garantir une durée raisonnable du travail (hebdomadaire, journalière, périodes de repos...) et les exceptions (y compris la base juridique et la justification). Il a également demandé des informations détaillées sur les mesures de mise en œuvre et les dispositifs de contrôle, notamment en ce qui concerne les activités des inspections du travail (statistiques sur les inspections et leur fréquence par secteur d'activité économique, sanctions imposées, etc.).

Le Comité rappelle que le télétravail ou le travail à distance peuvent conduire à des horaires de travail excessifs. Il réitère également qu'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 ou pendant leurs vacances ou d'autres formes de congé (parfois appelé "droit à la déconnexion"). Les États parties doivent veiller à ce que les employeurs aient l'obligation de mettre en place des dispositions pour limiter ou décourager le travail non comptabilisé en dehors des heures normales de travail, en particulier pour les catégories de travailleurs qui peuvent se sentir poussés à fournir des performances excessives. Dans certains cas, des aménagements peuvent être nécessaires pour assurer la déconnexion numérique afin de garantir la jouissance des périodes de repos (déclaration sur la déconnexion numérique et la surveillance électronique des travailleurs).

Le rapport indique qu'il n'y a eu aucun changement en ce qui concerne les travailleurs couverts par la convention collective du service public fédéral, en vertu de laquelle la durée moyenne du temps de travail hebdomadaire est de 39 heures depuis 2005. Des modifications ont été apportées à la loi relative au temps de travail concernant les exceptions dans des cas extraordinaires ainsi que le contrôle et les dispositions relatives aux amendes. En outre, en vertu de la loi relative aux inspections portant sur la santé et la sécurité au travail, les autorités peuvent exiger non seulement des documents sur les heures de travail et les accords collectifs, mais aussi d'autres documents fournissant directement ou indirectement des informations sur le respect de la loi relative au temps de travail. L'ordonnance sur la durée du travail dans la navigation intérieure a été mise à jour afin de l'adapter aux conditions de travail et de vie spécifiques du secteur en question, et de fixer les conditions nécessaires à la protection du personnel de navigation. La loi relative à la protection des mères au travail dispose que les employeurs ne doivent pas charger des femmes enceintes ou allaitantes de plus de 18 ans d'activités qui les obligent à travailler plus de huit heures et demie par jour ou 90 heures sur deux semaines. Si ces femmes ont moins de 18 ans, elles ne doivent pas être employées dans des activités qui les obligent à travailler plus de huit heures par jour ou 80 heures sur deux semaines. En général, les femmes enceintes ou allaitantes ne devraient pas travailler la nuit ni les dimanches et jours fériés.

Le rapport indique que les autorités de supervision des Länder sont responsables de la mise en œuvre, de la surveillance et du contrôle des normes relatives au temps de travail. Le rapport fournit des informations sur le nombre d'inspections effectuées par les autorités chargées de la santé et de la sécurité au travail en vue de vérifier le respect de la législation relative au temps de travail. Il indique qu'en moyenne, 16 782 inspections ont été effectuées par an, donnant lieu, en moyenne, à 631 avertissements, amendes et mises en examen pour violation de la législation relative au temps de travail.

Le Comité note qu'une période de référence ne dépassant pas quatre ou six mois est admise, et que des périodes allant jusqu'à un an au maximum peuvent également être admises dans des cas exceptionnels. L'extension de la période de référence par une convention collective jusqu'à 12 mois sera aussi acceptable, sous réserve qu'elle soit justifiée par des motifs objectifs ou techniques ou des raisons tenant à l'organisation du travail, et que la durée maximale hebdomadaire de travail ne dépasse pas 60 heures (Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France, réclamation n° 149/2017, §§ 156-157). Le Comité note qu'il apparaît que la période de référence en Allemagne peut dépasser 12 mois, ce qui, conformément à la pratique du Comité, n'est en aucun cas acceptable. Il conclut donc que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 2§1 de la Charte de 1961 au motif que, dans certains cas, il n'est pas établi que la période de référence retenue pour le calcul de la durée moyenne du travail ne peut être étendue au-delà de 12 mois.

Dans ses commentaires, la DGB fournit des informations sur les sanctions imposées par l'Inspection du travail entre 2018 et 2020. Il apparaît que le nombre d'ordonnances, d'avertissements et de mises en examen a légèrement diminué.

Législation et pratique concernant les périodes d'astreinte

Dans la question ciblée, le Comité a demandé des informations sur la législation et la pratique en matière de temps et de services d'astreinte (y compris en ce qui concerne les contrats « zéro heure »), et sur la manière dont les périodes d'astreinte inactives sont traitées en termes de temps de travail et de repos ainsi que de rémunération.

En réponse, le rapport indique que la loi allemande relative au temps de travail distingue différents niveaux d'intensité du travail. Outre le travail à temps plein, elle distingue : le temps d'astreinte pendant lequel le travailleur doit être présent sur le lieu de travail (*Arbeitsbereitschaft*) ; le temps d'astreinte pendant lequel le travailleur est à disposition de l'employeur, à un endroit désigné par ce dernier, dans les locaux de l'organisation ou en dehors de ceux-ci, afin d'être en mesure, le cas échéant, d'assumer la totalité de l'activité professionnelle dès qu'il y est appelé (*Bereitschaftsdienst*) ; le temps d'astreinte pendant lequel le travailleur est mis à disposition de l'employeur, choisi par le travailleur, afin d'être en mesure d'exercer le travail lorsqu'il y est appelé, si nécessaire (*Rufbereitschaft*). Dans les deux premiers cas, la durée totale du temps d'astreinte doit être prise en compte au moment de déterminer les durées maximales de travail journalières et hebdomadaires. Dans le troisième cas, le temps d'astreinte compte comme du temps libre si le travailleur n'a pas été appelé à travailler. Le Comité rappelle que l'assimilation d'une période d'astreinte à une période de repos, dans sa totalité, porte atteinte au droit à une durée raisonnable du travail, qu'il s'agisse d'un temps de garde sur le lieu de travail ou d'une période d'astreinte à domicile (Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France, réclamation n° 149/2017, décision sur le bien-fondé du 19 mai 2021, §61). Les informations fournies dans le rapport ne permettent pas de savoir si, dans le troisième cas (*Rufbereitschaft*), les périodes d'astreinte inactives sont assimilées à des périodes de repos dans leur intégralité ou en partie lorsque les travailleurs ne sont pas tenus de rester sur le lieu de travail. Le Comité réitère donc cette demande d'information et réserve entretemps sa position sur ce point.

Dans ses commentaires, la DGB affirme que le travail d'astreinte est associé à des niveaux excessivement élevés de travail à temps partiel de courte durée, une faible rémunération et des risques de pauvreté.

Le rapport indique en outre que le travail à la demande est un instrument qui permet l'aménagement d'horaires flexibles. Un certain nombre d'heures de travail est convenu. La principale caractéristique du travail à la demande est que les parties au contrat de travail ne déterminent pas dès le départ l'affectation spécifique des heures de travail. En outre, afin de protéger les travailleurs, la possibilité d'aménager librement des horaires de travail flexibles est limitée à plusieurs égards : les travailleurs à la demande ne sont tenus d'effectuer le travail que si les employeurs les informent au moins 4 jours à l'avance de l'affectation des heures de travail ; les employeurs doivent convenir avec les travailleurs du nombre précis d'heures de travail hebdomadaires et journalières à réaliser, et si le nombre d'heures n'est pas spécifié, 20 heures par semaine sont considérées comme ayant été convenues. Si un nombre d'heures minimum est spécifié, la part du travail supplémentaire ne peut dépasser 25 % du nombre d'heures de travail convenu par semaine. Si un nombre d'heures maximum est spécifié, la part du travail réduite peut être de 20 % du nombre d'heures de travail convenu par semaine.

Le rapport indique qu'il n'est pas possible de conclure des contrats « zéro heure » pour le travail à la demande. En 2019, environ 5 % des travailleurs ont effectué un travail à la demande.

Covid-19

Dans le cadre de la crise de la covid-19, le Comité a demandé aux États parties de fournir des informations relatives à l'impact de la pandémie sur le droit à des conditions de travail équitables, ainsi que les mesures générales qui ont été prises afin d'en atténuer les effets. Plus précisément, le Comité a demandé des informations sur la jouissance du droit à une durée raisonnable du travail dans les secteurs suivants : soins de santé et travail social, application de la loi, défense et autres services publics essentiels, éducation et transports.

Le Comité renvoie à sa déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux du 24 mars 2021.

Le rapport indique que la loi visant à faciliter l'accès à la sécurité sociale et sur le déploiement et la protection des prestataires de services sociaux en raison du coronavirus SARS-CoV-2 a autorisé le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales à émettre des dérogations limitées à la loi relative au temps de travail dans des situations d'urgence exceptionnelles ayant un impact national, pour une période limitée, et avec l'accord du ministère fédéral de la Santé. L'ordonnance sur les dérogations à la législation sur le temps de travail en raison de la pandémie de covid-19 a été publiée le 7 avril 2020, est entrée en vigueur le 8 avril 2020 et a expiré le 31 juillet 2020. Pour cette période limitée et pour des emplois spécifiques, l'ordonnance permettait de déroger aux dispositions de la loi relative au temps de travail, notamment en ce qui concerne la durée maximale du travail, les périodes de repos minimales et l'interdiction générale de travailler le dimanche et les jours fériés. Le recours aux dérogations a été relativement plus fréquent dans le secteur du commerce que dans le secteur des services, le secteur de la santé, le secteur social ou d'autres secteurs. De même, les entreprises de 50 à 249 travailleurs ont davantage eu recours aux dérogations que les petites entreprises.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 2§1 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'est pas établi que la période de référence retenue pour le calcul de la durée moyenne du travail ne peut être étendue au-delà de 12 mois.

Voir opinion dissidente de Carmen Salcedo Beltrán relative à l'article 2§1 de la Charte sociale européenne de 1961 et de la Charte sociale européenne révisée.

Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables

Paragraphe 2 - Jours fériés payés

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des commentaires de la Confédération des syndicats allemands (DGB).

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 2§2 de la Charte. Seuls les Etats pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 « Droits liés au travail »).

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré, le Comité a conclu que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 2§2 de la Charte au motif qu'il n'avait pas été établi que le droit des salariés à une indemnisation suffisante s'ils travaillent les jours fériés était garanti (Conclusions XXI-3 (2018)).

Le rapport indique que les jours fériés sont consacrés par la Constitution et protégés en vertu de l'article 140 de la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*) lu en combinaison avec l'article 139 de la Constitution de Weimar (*Weimarer Reichsverfassung*) en tant que « jours de repos et d'édification spirituelle ». Cette protection constitutionnelle entraîne une interdiction légale fondamentale et effective de travailler les jours fériés (article 9 de la loi sur le temps de travail), et des exceptions ne sont permises que dans certains cas exceptionnels et uniquement sous réserve de conditions déterminées (article 10 de la loi sur le temps de travail).

Le Comité note d'après le rapport que le principe du maintien de la rémunération durant les jours fériés est consacré par la loi. Pour les heures de travail chômées en raison d'un jour férié, les employeurs sont tenus, en vertu de l'article 2(1) de la loi sur le maintien du versement des salaires (*Entgeltfortzahlungsgesetz*), de verser aux salariés la rémunération qu'ils auraient perçue. Le rapport indique également que les salariés tenus de travailler un jour férié perçoivent leur rémunération habituelle, y compris toutes ses composantes telles que les commissions, les primes et les gratifications. Les conventions collectives, les accords d'entreprise et les contrats individuels prévoient souvent le droit à un complément de rémunération. Le rapport ajoute que, fin 2020, les majorations prévues par les conventions collectives pour un travail effectué les dimanches et les jours fériés allaient généralement de 65 % à 200 % de la rémunération conventionnelle.

Dans ses commentaires, la DGB indique qu'il n'existe pas de droit individuel à une compensation supplémentaire et que seules les conventions (collectives et autres) peuvent prévoir une telle compensation supplémentaire. En outre, elle souligne que la compensation pour le travail les jours fériés n'est pas assez élevée. Le Comité constate que la DGB ne tient pas compte du temps qui est dû en plus du supplément de salaire en cas de travail un jour férié.

Concernant les jours de repos compensatoire pour un travail effectué les jours fériés, le rapport indique qu'en vertu de l'article 11(3) de la loi sur le temps de travail (*Arbeitszeitgesetz*), les salariés ont droit à un autre jour de repos, en plus de leur rémunération ordinaire et des compléments de rémunération habituels prévus par les conventions collectives ou les contrats individuels. Les salariés ne peuvent renoncer à leur droit à d'autres jours de repos. Selon le rapport, il s'agit de dispositions légales contraignantes et d'une obligation de droit public qui ne saurait être contournée par les parties contractantes. Le Comité considère que cette situation est conforme à l'article 2§2 de la Charte.

Le Comité note d'après le rapport qu'afin de protéger le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail consacré par la Charte et de ne pas inciter à travailler durant des jours destinés, en principe, à être chômés, le parlement allemand s'est opposé à ce que la majoration de la rémunération et les jours de repos compensatoires soient inscrits dans la loi. Le Comité

demande que le prochain rapport précise en quoi cette décision influe sur le droit des travailleurs à des jours fériés payés.

Le rapport indique qu'il n'y a pas eu de modifications de l'Accord collectif de la fonction publique fédérale (TVöD) : les salariés touchent, pour un travail effectué durant un jour férié, une indemnisation au taux de 100 % du travail effectué ainsi qu'un complément de 35 % par heure de travail, calculé sur la base de la rémunération conventionnelle. Si les salariés ne bénéficient pas de jours de repos compensatoires, ils ont droit à un complément de salaire de 135 % par heure de travail, calculé sur la base de la rémunération conventionnelle.

Le Comité comprend qu'un agent de la fonction publique qui travaille un jour férié a droit : (1) au salaire normal pour un jour férié (100 %), à une majoration pour travail effectué durant un jour férié (35 %) et à un jour de repos compensatoire, ou (2) au salaire normal pour un jour férié (100 %) et à une majoration pour travail effectué durant un jour férié (135 %), sans jour de repos compensatoire. Le Comité demande que le prochain rapport confirme qu'il en est bien ainsi.

Covid-19

Le rapport ne fournit aucune information en réponse à la question concernant les dispositions spéciales liées à la pandémie.

Le Comité renvoie à sa déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux du 24 mars 2021.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 2§2 de la Charte de 1961.

Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables

Paragraphe 3 - Congés payés annuels

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

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 2§3 de la Charte. Seuls les Etats pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 « Droits liés au travail »).

Le Comité ayant considéré dans sa conclusion précédente (Conclusions XXI-3 (2018)) que la situation de l'Allemagne était conforme à la Charte, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022 sur ce point.

Par conséquent, le Comité réitère sa conclusion précédente.

Covid-19

Le rapport ne fournit aucune information en réponse à la question concernant les dispositions spéciales liées à la pandémie.

Le Comité renvoie à sa déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux du 24 mars 2021.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 2§3 de la Charte de 1961.

Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables

Paragraphe 4 - Elimination des risques en cas de travaux dangereux ou insalubres

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 2§4 de la Charte de 1961. Pour cette raison, seuls les Etats à l'égard desquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen.

Le Comité ayant estimé dans sa conclusion précédente que la situation de l'Allemagne était conforme à la Charte de 1961, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022.

Par conséquent, le Comité réitère sa conclusion précédente.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 2§4 de la Charte de 1961.

Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables

Paragraphe 5 - Repos hebdomadaire

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

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 2§5 de la Charte de 1961. Pour cette raison, seuls les Etats à l'égard desquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 « Droits liés au travail »).

Le Comité avait ajourné sa conclusion précédente et demandé des éclaircissements sur la manière dont les périodes de repos hebdomadaire étaient assurées, principalement en cas de dérogations autorisées par certaines conventions collectives. Il avait demandé si, par exemple, l'autorisation de l'inspection du travail était requise dans ces cas (Conclusions XXI-3 (2018)).

Le rapport indique que même si les travailleurs ne sont pas autorisés à travailler le dimanche ou les jours fériés, il peut y avoir des exceptions ou des dérogations. Toutefois, ces exceptions ou dérogations doivent respecter toutes les exigences prévues par l'article 12 de la loi sur le temps de travail (*Arbeitszeitgesetz*), qui comprend des garanties importantes pour assurer la santé des travailleurs. Le rapport fournit également des données statistiques sur le pourcentage de travailleurs concernés par les dérogations au principe du repos hebdomadaire, qui est d'environ 0,5 % de toutes les conventions collectives actuellement disponibles.

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

Le rapport indique en outre qu'aucune mesure spécifique liée à la covid-19 et concernant la période de repos hebdomadaire n'a été mise en place durant la période de référence.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 2§5 de la Charte de 1961.

Article 4 - Droit à une rémunération équitable

Paragraphe 1 - Rémunération décente

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et des observations soumises par la Confédération des syndicats allemands (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 4§1 de la Charte ainsi que, le cas échéant, aux précédents constats de non-conformité, aux décisions d'ajournement ou aux constats de conformité dans l'attente d'informations (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 « Droits liés au travail »).

Dans sa conclusion précédente (Conclusions XXI-3 (2018)), le Comité a constaté que la situation n'était pas conforme à la Charte au motif que le salaire minimum légal n'était pas suffisant pour assurer un niveau de vie décent à tous les travailleurs.

Par conséquent, son appréciation portera sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse au constat de non-conformité et aux questions ciblées.

Rémunération équitable

Le Comité relève dans le rapport qu'en ce qui concerne l'évolution du salaire minimum pendant la période de référence, depuis l'introduction d'un salaire minimum légal généralisé fixé à 8,50 € brut par heure, le salaire horaire minimum a été porté à 8 84 € brut le 1^{er} janvier 2017, à 9,19 € brut le 1^{er} janvier 2019 et à 9,35 € brut le 1^{er} janvier 2020. S'agissant du salaire médian brut, pour l'ensemble des salariés (salariés à plein temps ou à temps partiel et salariés en contrat de travail intermittent, à l'exclusion des apprentis) dans les secteurs économiques A-S (classification de l'Office fédéral de la statistique), il s'élevait à 16,58 € par heure ouvrée en 2018. Le salaire médian mensuel brut s'élevait à 2 500 €. Selon le rapport, la charge fiscale d'une personne étant déterminée individuellement en droit fiscal allemand, le salaire minimum net et le salaire médian net ne peuvent pas être représentés d'une manière statistiquement utile.

Le Comité note par ailleurs, d'après les données publiées par Eurostat, que les gains nets (d'une personne seule gagnant 100 % du salaire moyen) s'élevaient à 31 292 € par an ou 2 600 € par mois en 2020. Leur montant brut était de 51 000 € par an ou 4 200 € par mois. Selon les données Eurostat, le salaire minimum mensuel brut s'élevait à 1 544 € en 2020. Le Comité note aussi, toujours d'après les données Eurostat, que le salaire minimum mensuel représentait 49,4 % du revenu médian brut mensuel en 2020. Il n'y a pas d'informations concernant le salaire minimum net.

S'agissant de la fixation des salaires individuels, il ressort du rapport qu'en vertu de la loi relative au salaire minimum (*Mindestlohngesetz*, MiLoG), le salaire minimum légal régit la limite de salaire inférieure absolue au-dessous de laquelle les salaires ne peuvent tomber. Il permet à un salarié célibataire à plein temps de percevoir une rémunération nette supérieure au montant de base exempté de saisie. Le système allemand de protection sociale prévoit aussi d'autres prestations pour les membres de la famille dont les besoins ne sont pas satisfaits, conformément au livre II du Code social (prestations de base pour demandeurs d'emploi) et au livre XII du Code social (aide sociale). Par conséquent, selon le rapport, le système de salaire minimum et de prestations sociales complémentaires assure un niveau de vie décent en permanence.

Le Comité rappelle que pour être jugé équitable au sens de l'article 4§1, le salaire le plus bas effectivement pratiqué sur le marché du travail doit représenter au moins 60 % du salaire moyen net national. L'évaluation se fonde sur le montant net, c'est-à-dire après déduction des cotisations de sécurité sociale et des impôts (Conclusions XIV-2 (1998), Observation interprétative de l'article 4§1). À cette fin, les impôts sont l'ensemble des impôts sur les revenus salariaux. Les impôts indirects ne sont donc pas pris en considération (Conclusions

CVI-2, Danemark). Lorsque le montant net est difficile à établir, il revient aux États parties concernés de fournir des estimations de ce montant.

Lorsqu'il existe un salaire minimum légal national, son montant net pour un salarié à temps complet sert de base de comparaison avec le salaire moyen net (calculé dans la mesure du possible pour l'ensemble de l'économie, tous secteurs confondus ou, à défaut, pour un secteur représentatif – comme l'industrie manufacturière – ou pour plusieurs secteurs). Dans les autres cas, c'est le salaire minimum fixé par voie de convention collective ou le salaire le plus bas effectivement pratiqué qui sert de référence. Il peut s'agir du salaire le plus bas dans un secteur représentatif, par exemple l'industrie manufacturière. Lorsque le salaire minimum net se situe entre 50 % et 60 % du salaire moyen net, il appartient à l'État partie d'établir que ce salaire est suffisant pour assurer un niveau de vie décent. Lorsque le salaire minimum est bas, le Comité peut, dans le cadre de son appréciation de la conformité avec l'article 4§1, prendre en considération d'autres éléments, comme le point de savoir si les travailleurs concernés sont exonérés du ticket modérateur pour les soins de santé ou ont droit à des allocations familiales majorées (Conclusions XVI-2 (2004), Portugal).

Le Comité considère que les informations fournies concernant le salaire minimum net et le salaire moyen sont incomplètes. Il demande par conséquent que le prochain rapport fournisse des informations sur les montants nets du salaire minimum et du salaire moyen. Entretemps, il réserve sa position sur ce point.

En ce qui concerne la proportion de travailleurs rémunérés au salaire minimum ou touchant un salaire inférieur, le Comité relève dans le rapport que selon l'Office fédéral de la statistique, le nombre d'emplois rémunérés au salaire minimum applicable à l'échelle nationale s'établissait comme suit : 1 371 000 en 2017, 926 000 en 2018 et 1 421 000 en 2019. Le nombre de personnes percevant une rémunération inférieure au salaire minimum dans le cadre de leur relation d'emploi était de 823 000 en 2017, 483 000 en 2018 et 527 000 en 2019. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations concernant la proportion de travailleurs rémunérés au salaire minimum ou touchant un salaire inférieur, en pourcentage de l'emploi total.

Travailleurs occupant des emplois atypiques

Dans ses questions ciblées, le Comité demande des informations sur les mesures prises pour garantir une rémunération équitable, suffisante pour assurer un niveau de vie décent, pour les travailleurs occupant des emplois atypiques, ceux employés dans l'économie de plateforme ou « à la demande » et les travailleurs ayant des contrats « zéro heure ». Il demande également des informations sur les mesures prises (par exemple, par l'inspection du travail ou d'autres organismes compétents) à des fins de répression de tout procédé de contournement des exigences en matière de salaire minimum (notamment par le biais de la sous-traitance, de contrats de prestation de services, y compris transfrontaliers, de modèles d'organisation du travail via une plateforme ou par le recours au faux travail indépendant, en mettant plus particulièrement l'accent sur les domaines où les travailleurs risquent d'être exploités ou sont vulnérables à l'exploitation – travailleurs saisonniers agricoles, industrie hôtelière, travail domestique et de soins, travail temporaire, etc.).

S'agissant des mesures prises pour garantir une rémunération équitable (supérieure au seuil de 60 %, ou de 50 % avec les explications ou justifications proposées) aux travailleurs occupant des emplois atypiques, à ceux employés dans l'économie de plateforme ou « à la demande » et aux travailleurs ayant des contrats « zéro heure », le Comité relève dans le rapport que le salaire minimum légal généralisé s'applique aux salariés et, sauf exception, également aux stagiaires. Partant, le facteur déterminant pour l'application du salaire minimum est l'existence d'une relation d'emploi telle que définie en droit allemand. Un salarié s'entend ainsi de quiconque a l'obligation de travailler au service d'une autre personne tout en recevant ses instructions et en exécutant les ordres donnés, en vertu du lien de subordination inhérent à tout contrat de droit privé. La définition allemande du salarié n'établit

pas de distinction entre les formes d'emploi traditionnelles et atypiques. Le salaire minimum s'applique donc d'une manière générale aux travailleurs à temps partiel, aux travailleurs occasionnels, aux travailleurs titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée et aux travailleurs intérimaires.

Il en va de même pour les personnes employées à la demande ou travaillant par l'intermédiaire de plateformes en ligne. Si les conditions d'une relation d'emploi sont remplies, le salaire minimum est également applicable. Les contrats « zéro heure » pour le travail à la demande ne sont pas autorisés, conformément à l'article 12 de la loi sur le travail à temps partiel et à durée déterminée (*Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG*). Outre le salaire minimum légal, il existe des salaires minima de branche applicables à l'échelle régionale ou nationale, fixés par la convention collective du secteur considéré. Les textes conventionnels sont étendus à tous les employeurs non liés par les conventions collectives à la demande des parties aux conventions collectives. Tous les employeurs non liés par les conventions collectives doivent aussi les respecter. Les minima conventionnels sont supérieurs au salaire minimum légal généralisé, parfois de manière significative.

S'agissant des mesures répressives prises (par exemple, par l'inspection du travail ou d'autres organismes compétents) pour garantir que les exigences en matière de salaire minimum ne seront pas contournées, le rapport indique que le contrôle du respect du salaire minimum légal et des salaires minima de branche applicables à l'échelle régionale ou nationale est assuré, en vertu de la loi sur les conditions de travail obligatoirement applicables aux travailleurs transfrontaliers détachés et aux travailleurs employés de façon régulière en Allemagne (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz, AEntG*) et de la loi relative au travail intérimaire (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG*), par les autorités douanières, qui infligent également des sanctions. Elles ont été dûment habilitées pour ce faire. Au sein de l'administration fédérale des douanes, le contrôle de l'application de la loi relative à l'emploi illégal et à la fraude aux prestations sociales est du ressort du *Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)*, l'unité de contrôle fiscal du travail non déclaré. Dans le cadre de la loi sur le salaire minimum, 1 600 nouveaux postes lui avaient été alloués, qui sont tous désormais pourvus. Au titre de la loi relative à l'emploi illégal et à la fraude aux prestations sociales (*Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch*), le FKS a obtenu 3 500 postes supplémentaires.

En 2020, le FKS a opéré de nombreux contrôles ciblés et organisé des journées spéciales, par exemple dans l'industrie de la viande et les services de livraison. Au total, 44 702 employeurs ont été contrôlés. Le fait de ne pas respecter, intentionnellement ou par négligence, les obligations légales relatives au salaire minimum constitue une infraction administrative et est passible d'une amende dont le montant ne peut excéder 500 000 €.

Le Comité note, dans les commentaires de la Confédération des syndicats allemands (DGB) que le rapport du gouvernement fait référence à la définition de "travailleur", qui inclurait toutes les personnes employées dans la « gig economy » ou dans tout autre secteur. Toutefois, selon la DGB cela n'est que partiellement vrai, car il existe une vaste "zone grise". Par exemple, les travailleurs indépendants (qui représentent environ 1 609 000 personnes) ne sont souvent pas considérés comme des travailleurs, ou du moins leur statut juridique (officiel) est défini comme étant en dehors de la relation d'emploi normale et n'ayant donc pas droit au salaire minimum. En tout état de cause, elles doivent s'adresser aux tribunaux pour faire reconnaître leur relation de travail.

Le Comité considère que l'obligation de verser aux travailleurs une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent s'applique également aux emplois atypiques, comme le travail à temps partiel, le travail temporaire, le travail intérimaire, les contrats à durée déterminée, les emplois saisonniers et occasionnels. Dans certains cas, les salaires en vigueur ou les dispositions contractuelles conduisent à un nombre important de « travailleurs pauvres », notamment des personnes ayant deux emplois ou plus ou des travailleurs à temps plein vivant dans des conditions indignes.

Le Comité se réfère en particulier aux travailleurs concernés par les formes émergentes d'économie, comme le travail à la demande ou l'économie de plateforme, qui sont classés à tort comme indépendants et n'ont par conséquent pas accès aux droits applicables en matière de travail et de protection sociale. Du fait de cette classification erronée, ces personnes sont privées des droits et de la protection auxquels elles ont droit en tant que travailleurs. Ces droits englobent le droit à un salaire minimum.

Covid-19

Dans ses questions ciblées, le Comité a aussi demandé des informations spécifiques sur les régimes de congé durant la pandémie. Il constate que le rapport ne fournit pas ces informations.

Le Comité rappelle que dans le contexte de la pandémie de covid-19, les États parties doivent déployer les efforts nécessaires pour atteindre et respecter les exigences minimales en matière de rémunération et ajuster régulièrement les taux de salaire minimum. Le droit à une rémunération équitable inclut le droit à une rémunération majorée pour les travailleurs les plus exposés aux risques liés à la covid-19. Plus généralement, les pertes de revenus pendant les confinements ou les coûts supplémentaires engendrés par les pratiques de télétravail et de travail à domicile dues à la covid-19 devraient être compensés de manière adéquate.

S'agissant des informations spécifiques sur les régimes de congé durant la pandémie, il ressort du rapport qu'un dispositif de chômage partiel (*Kurzarbeitsgeld*) a été mis en place en réponse à la pandémie de covid-19. Selon le rapport, pour la période allant jusqu'au 30 septembre 2021, les cotisations patronales de sécurité sociale sur les heures non travaillées ont été intégralement remboursées à l'employeur pendant toute la durée de recours au dispositif. Ensuite, les cotisations ont été remboursées à 50 % par l'Agence fédérale pour l'emploi jusqu'en décembre 2021. Si les salariés placés en activité réduite avaient perdu au moins 50 % de leurs revenus, le montant de l'indemnité de chômage partiel était porté à 70 % (77 % pour les salariés avec enfants) du salaire de référence à compter du quatrième mois, calculé à partir de mars 2020. Ces dispositions étaient aussi applicables jusqu'au 31 décembre 2021 pour tous les salariés qui avaient commencé à bénéficier du dispositif à partir du 31 mars 2021.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

Article 4 - Droit à une rémunération équitable

Paragraphe 2 - Rémunération majorée pour les heures supplémentaires

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne et des observations soumises par la Confédération des syndicats allemands (DGB).

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle d'examen, il a demandé aux Etats de répondre à une question ciblée pour l'article 4§2 de la Charte de 1961, ainsi que, le cas échéant, aux conclusions précédentes de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte de 1961 s'agissant des dispositions du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré que la situation de l'Allemagne était conforme à l'article 4§2 de la Charte de 1961 (Conclusions XXI-3 (2018)). L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la question ciblée.

Dans ses observations, la DGB indique qu'il n'existe pas de disposition légale prévoyant des majorations de salaire pour les heures supplémentaires. Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur des majorations de salaire pour les heures supplémentaires.

Covid-19

Dans le contexte de la crise de la covid-19, le Comité a demandé aux États parties d'expliquer l'impact de la crise sur le droit à une rémunération équitable en ce qui concernait les heures supplémentaires, et de fournir des informations sur les mesures prises pour protéger et réaliser ce droit. Il a demandé des informations spécifiques sur l'exercice du droit à une rémunération/compensation équitable des heures supplémentaires par le personnel médical pendant la pandémie. Il a aussi demandé comment la question des heures supplémentaires et de la durée du travail avait été traitée en ce qui concernait le télétravail (réglementation, contrôle, compensation accrue).

Le Comité renvoie à sa déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux du 24 mars 2021.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 4§2 de la Charte de 1961.

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 des observations soumises par la Confédération des syndicats allemands (DGB).

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle d'examen, il a demandé aux Etats de répondre à une question ciblée pour l'article 4§3 de la Charte, ainsi que, le cas échéant, aux conclusions précédentes de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (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 « Droits liés au travail »).

En ce qui concerne l'article 4§3, les Etats ont été invités à fournir des informations sur l'impact de la covid-19 sur le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, avec une référence particulière et des données relatives à l'étendue et aux modalités d'application des régimes de chômage partiel aux travailleuses.

Le Comité rappelle qu'il examine le droit à l'égalité de rémunération sous l'angle des articles 20 (article 1^{er} du Protocole additionnel de 1988) et 4§3 de la Charte et qu'il y procède les deux ans (au titre du groupe thématique 1 « Emploi, formation et égalité des chances » et du groupe thématique 3 « Droits liés au travail »). L'Allemagne n'ayant pas accepté l'article 1^{er} du Protocole additionnel de 1988, le Comité examine les politiques et autres mesures visant à réduire l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes au titre de l'article 4§3 de la Charte. Le Comité rappelle également que l'Allemagne a ratifié la Charte sociale européenne révisée le 29 mars 2021 (en dehors de la période de référence) en acceptant, entre autres, l'article 20.

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 4§3 de la Charte de 1961 au motif qu'un maximum de 12 mois de salaire établi par la loi dans les cas de litiges à la suite d'un licenciement ne suffisait pas à compenser le préjudice subi par la victime et à avoir un effet dissuasif sur l'auteur de la violation (Conclusions XXI-3 (2018)).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la conclusion de non-conformité.

Obligations de garantir le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale

Cadre juridique

Le rapport indique que les lois allemandes de lutte contre la discrimination (loi générale sur l'égalité de traitement et loi sur la transparence des structures salariales) interdisent la discrimination à l'encontre des personnes fondée sur le sexe. Selon l'article 3 de la loi sur la transparence des structures salariales, l'interdiction de la discrimination concerne, entre autres, la discrimination salariale entre les femmes et les hommes en ce qui concerne tous les éléments de la rémunération ainsi que les conditions de celle-ci. Les dispositions discriminatoires sont également interdites dans le droit législatif et dans les contrats individuels et les conventions collectives. Une clause discriminatoire peut être déclarée invalide par les tribunaux et, en règle générale, il y a un ajustement à la hausse en faveur du groupe discriminé.

Conformément à l'article 6 de la loi sur la transparence des structures salariales, les parties à la convention collective salariale et les représentants des employés ou des travailleurs sont appelés, dans le cadre de leurs responsabilités et de leurs possibilités d'action, à collaborer pour atteindre l'objectif d'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

Recours effectifs

Dans ses conclusions précédentes (Conclusions XXI-3 (2018), XX-3 (2014), XIX-3 (2010), XVIII-2 (2007) et XVI-2 (2003)), le Comité a conclu que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 4§3 de la Charte, au motif que l'indemnisation maximale de 12 mois de salaire prévue par la loi en cas de litige par représailles n'était pas suffisante pour réparer le préjudice subi par la victime et avoir un effet dissuasif sur l'auteur.

Le rapport reprend les informations déjà communiquées.

À cet égard, la DGB indique dans ses commentaires concernant l'indemnisation maximale que les informations fournies dans le rapport du gouvernement ne modifient en rien la situation en droit relative à la limitation des indemnités de licenciement prévue à l'article 10 de la loi sur la protection contre le licenciement (*Kündigungsschutzgesetz*, KSchG).

En outre, elle indique que, dans la pratique, la plupart des cas de contestation d'un licenciement devant un tribunal du travail se soldent par un règlement amiable qui met fin à la relation de travail, une indemnité de licenciement étant versée en contrepartie. En outre, la DGB indique qu'en cas de victimisation (c'est-à-dire lorsqu'une travailleuse est licenciée après avoir demandé un salaire égal), même si le tribunal du travail déclare le licenciement illégal, c'est souvent l'employeur qui cherche à mettre fin à la relation de travail en invoquant les articles 9 et 10 de la KSchG.

Au vu de ce qui précède, le Comité renouvelle sa conclusion précédente de non-conformité au motif que l'indemnisation maximale de 12 mois de salaire prévue par la loi en cas de litige concernant des représailles n'est pas suffisante pour réparer le préjudice subi par la victime et avoir un effet dissuasif sur l'auteur.

De plus, compte tenu de l'adoption de la loi sur la transparence des structures salariales entrée en vigueur le 6 juillet 2017, le Comité demande comment le principe du renversement de la charge de la preuve est appliqué dans les faits. Il demande également de préciser dans le prochain rapport si cette loi prévoit d'autres conséquences/sanctions en cas de violation de l'interdiction de la discrimination salariale fondée sur le genre.

Transparence salariale et comparaison des emplois

En ce qui concerne les comparaisons des emplois, le Comité a demandé dans ses précédentes conclusions (Conclusions XXI-3 (2018) et XIX-3 (2010)) à être informé des développements jurisprudentiels concernant les affaires de non-discrimination en matière de rémunération et des problèmes rencontrés en pratique par les salariés qui souhaitent faire des comparaisons de salaires et qui ne travaillent pas pour le même employeur. Il a également demandé si le droit interdit la discrimination salariale dans les conventions collectives, et s'il est possible de procéder à des comparaisons entre entreprises. Le Comité a aussi demandé des informations sur la mise en œuvre de la loi sur la transparence des structures salariales (*Entgelttransparenzgesetz*, EntgTranspG).

En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi sur la transparence des structures salariales, le rapport indique que cette loi est entrée en vigueur le 6 juillet 2017 dans le but d'aider les femmes (et les hommes) à mieux faire valoir leur droit à un salaire égal pour un travail égal ou de valeur égale. La loi instaure une base légale claire pour le principe de l'égalité de rémunération et énonce sans équivoque et de manière transparente le droit des femmes et des hommes à un salaire égal pour un travail égal ou de valeur égale. La loi traite également du manque de transparence des structures salariales des entreprises, qui est une autre cause d'inégalité salariale entre les femmes et les hommes.

Le rapport indique que la loi sur la transparence des structures salariales comporte un droit individuel à la divulgation. L'article 12 instaure un droit individuel pour les salariés des entreprises dont l'effectif est supérieur à 200 d'obtenir des informations sur le salaire mensuel brut médian d'au moins six salariés de l'autre sexe effectuant le même travail ou un travail de

valeur égale, ainsi que des informations sur les critères et la procédure utilisés pour déterminer le salaire.

Cet article prévoit également l'établissement de rapports périodiques sur les mesures prises pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et atteindre l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes dans les entreprises du secteur privé de plus de 500 salariés, lesquelles sont aussi encouragées à utiliser des procédures d'évaluation du système de rémunération internes à l'entreprise.

Selon le rapport, le gouvernement fédéral est en principe tenu d'évaluer la loi sur la transparence des structures salariales deux ans après son entrée en vigueur, puis tous les quatre ans. Il ressort de la première évaluation réalisée en 2019 que : (1) 4 % seulement de l'effectif des entreprises de plus de 200 salariés a fait une demande d'information ; (2) 45 % des entreprises interrogées (de plus de 500 salariés) ont volontairement revu leurs structures salariales internes ; et (3) 44 % des entreprises soumises à une obligation d'adresser des rapports ont indiqué respecter cette obligation. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur le nombre d'entreprises de plus de 200 salariés et de plus de 500 salariés dans le pays, ainsi que des informations sur la proportion de la population active correspondante. Il demande également que le prochain rapport fournisse des informations sur les conséquences/sanctions en cas de non-respect des obligations énoncées dans cette loi.

En ce qui concerne les méthodes de comparaison, le rapport indique qu'il n'existe pas de décisions de justice dont on puisse rendre compte.

Le Comité note que le rapport ne contient aucune information sur les comparaisons de salaires interentreprises. Afin de clarifier ce point, le Comité considère qu'il convient de prévoir le droit de contester les inégalités de rémunération résultant de la réglementation juridique et des conventions collectives. En outre, il devrait également être possible de contester les inégalités de rémunération résultant d'un système de rémunération interne au sein d'une société ou d'un holding, lorsque la rémunération est arrêtée au niveau central pour plusieurs sociétés au sein de ce holding. Le Comité souligne que, dans l'hypothèse où les informations demandées ne figureraient pas dans le prochain rapport, rien ne permettra d'établir que la situation de l'Allemagne soit conforme à l'article 4§3 de la Charte sur ce point.

Données statistiques et mesures visant à promouvoir le droit à l'égalité salariale

Le Comité note que, d'après les statistiques fournies dans le rapport, les écarts de salaire en données non corrigées entre les hommes et les femmes ont légèrement diminué, puisqu'ils sont passés de 20 % en 2018 à 18 % en 2020. Selon le rapport, l'écart salarial entre les femmes et les hommes cède un point de pourcentage tous les ans depuis 2015.

Le rapport indique que des analyses statistiques approfondies de l'écart salarial sont possibles tous les quatre ans dans le cadre de l'enquête sur la structure des salaires. Il ressort d'une analyse réalisée en 2018 que les trois quarts de l'écart salarial entre les femmes et les hommes en données non corrigées sont imputables à des différences structurelles : les principales raisons des disparités entre les rémunérations horaires brutes moyennes sont les différences entre les secteurs et les fonctions dans lesquels les femmes et les hommes sont employés, ainsi que la répartition inégale des exigences professionnelles en matière de gestion et de compétences. De surcroît, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de travailler à temps partiel ou d'exercer des *minijobs*. Le quart restant de l'écart de rémunération ne s'explique pas par les caractéristiques des emplois. En 2018, cet écart salarial entre les femmes et les hommes dit « en données non corrigées » était de 6 % à l'échelle du pays. Selon le rapport, cela signifie que les femmes, à qualifications et tâches comparables, gagnaient en moyenne 6 % de moins que les hommes par heure.

Le rapport indique que les raisons de l'écart salarial sont multiples : choix de la profession (les femmes travaillent souvent dans les services sociaux ou à la personne, lesquels sont moins bien rémunérés, par exemple, que les métiers techniques) ; plus longue interruption de

l'activité professionnelle pour des raisons familiales, suivie d'un retour dans des emplois à temps partiel et des *minijobs* (en 2020, 49 % des femmes occupant un emploi soumis aux cotisations sociales obligatoires travaillaient à temps partiel). En juin 2020, 4,3 millions de personnes vivant en Allemagne étaient employées exclusivement dans des *minijobs*, dont 60,5 % de femmes.

En outre, le rapport explique que les femmes ont toujours de moins bonnes perspectives de carrière et sont sous-représentées aux postes de direction. De plus, les représentations stéréotypées des rôles et les attributions sexospécifiques continuent d'avoir un effet sur l'évaluation des emplois, l'appréciation des performances et le placement.

Le Comité prend note des séries statistiques détaillées sur l'écart salarial entre les hommes et les femmes qui ne travaillent pas pour le même employeur ; ces séries sont ventilées par secteur d'activité, niveau de qualification ou d'autres facteurs pertinents pour 2018.

À titre d'information, le Comité prend note des données Eurostat sur l'écart salarial entre les hommes et les femmes en Allemagne pendant la période de référence : 20,4 % en 2017, 20,1 % en 2018, 19,2 % (chiffre provisoire) en 2019 et 18,3 % (chiffre provisoire) en 2020 (contre 9,4 % en 2011). Il constate que cet écart est supérieur à la moyenne des 27 pays de l'Union européenne, à savoir 13 % en 2020 (chiffre provisoire) (données du 4 mars 2022).

Dans sa conclusion précédente, le Comité a demandé des informations concernant les mesures prises pour s'attaquer aux principales causes des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes (Conclusions XXI-3 (2018)).

Le rapport indique en réponse que le gouvernement fédéral suit prioritairement une stratégie fondée sur les causes pour venir à bout de l'inégalité salariale et qu'il a adopté un large éventail de mesures législatives primaires et secondaires au cours de la période de référence.

Le Comité note qu'après l'adoption, en 2015, de la loi sur l'égalité de participation des femmes et des hommes aux postes de direction dans le secteur privé et la fonction publique, laquelle loi instaure un quota obligatoire de 30 % de femmes à atteindre d'ici à 2016, la part des femmes dans les conseils de surveillance est passée à 21,6 % en 2018, la part des femmes dans les conseils d'administration de toutes les entreprises visées par la loi est passée à 8,6 %, et la part des femmes aux postes de direction dans les autorités fédérales suprêmes du service public fédéral est passée à 37 %.

Le Comité note également que la deuxième loi sur l'égalité de participation des femmes et des hommes aux postes de direction dans le secteur privé et la fonction publique, entrée en vigueur le 12 août 2021 (hors période de référence), a instauré de nouvelles dispositions visant à augmenter le nombre de femmes occupant des postes de direction dans les secteurs privé et public. Toutefois, ces changements étant intervenus en dehors de la période de référence, le Comité les examinera lors du prochain cycle de suivi.

Le Comité prend note d'autres mesures prises par le gouvernement pour mieux concilier responsabilités professionnelles et responsabilités familiales et combattre l'idée préconçue selon laquelle les responsabilités familiales sont essentiellement l'affaire des femmes : projets de services de garde à plein temps pour les enfants des écoles primaires, amélioration de la déduction fiscale des frais de garde d'enfants, allocation parentale assortie de mois pour le partenaire, allocation parentale « plus » et prime de partenariat en tant que prestations de remplacement du revenu, promotion d'une culture axée sur la famille dans les entreprises, programme de soutien en faveur du retour au travail après une interruption pour raison familiale.

Le rapport indique également que plusieurs politiques et programmes sont toujours mis en œuvre pour lutter contre les stéréotypes de genre et la ségrégation professionnelle : « Girls' and Boys' Days » pour promouvoir les carrières qui dépassent très tôt les notions traditionnelles des rôles ; plateforme en ligne pour accroître l'intérêt des filles et des jeunes femmes pour la programmation ; valorisation des professions sociales par diverses

améliorations matérielles (suppression des frais pour les nouveaux stagiaires et garantie d'une rémunération de formation décente avec l'entrée en vigueur de la loi sur les professions infirmières et le début des nouveaux programmes de formation en soins infirmiers le 1^{er} janvier 2020) ; séminaires et informations sur l'indépendance économique à destination des femmes ; initiatives visant à promouvoir une répartition équitable des emplois rémunérés et des prestations de soins non rémunérées entre les femmes et les hommes, et autres mesures visant à faire respecter le principe de l'égalité de rémunération, ainsi que des projets individuels des länder destinés à promouvoir l'égalité de rémunération dans le service public.

En outre, le rapport indique que le plan d'action MINT (mathématiques, informatique, sciences, technologie) vise, entre autres, à encourager davantage d'enfants et de jeunes à participer à des expériences scientifiques et à augmenter les débouchés dans les professions MINT pour les filles et les femmes.

Le rapport indique également que le programme triennal « Promouvoir l'égalité salariale – conseiller, soutenir, renforcer les entreprises » a débuté fin 2020 ; ce programme vise à soutenir les entreprises dans la mise en œuvre de la loi sur la transparence des structures salariales et du principe de l'égalité de rémunération. Selon le rapport, le programme favorise également une prise de conscience des avantages que présente une politique de ressources humaines et de rémunération équitable du point de vue du genre, et aide les employeurs à rendre transparentes les structures salariales internes et à mettre en œuvre l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes au sein de l'entreprise.

Au vu de ce qui précède, le Comité considère que, malgré toutes les mesures prises au cours de la période de référence, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes reste très élevé. Il conclut donc que la situation n'est pas conforme à l'article 4§3 de la Charte au motif que l'obligation de réaliser des progrès mesurables afin de réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes n'est pas respectée.

L'impact de la covid-19 sur le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale

En réponse à la question sur l'impact de la covid-19, le rapport indique qu'en raison de la pandémie, le cadre juridique relatif au principe de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes n'a pas été modifié. Il présente les différentes formes d'aide à la conciliation entre activités professionnelles et soins qui ont été mises en place pendant la pandémie.

De plus, le rapport indique que plus de femmes que d'hommes ont été touchées par le chômage partiel pendant la pandémie.

Dans ce contexte, la DGB indique dans ses commentaires que les effets particuliers du chômage partiel pendant la pandémie ont peut-être eu une incidence sur l'évolution de l'écart salarial non corrigé entre les femmes et les hommes.

Le Comité renvoie à sa déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux du 24 mars 2021.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 4§3 de la Charte de 1961 aux motifs que :

- l'indemnisation maximale de 12 mois de salaire prévue par la loi en cas de litige concernant des représailles n'est pas suffisante pour réparer le préjudice subi par la victime et avoir un effet dissuasif sur l'auteur ;
- l'obligation de réaliser des progrès mesurables afin de réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes n'est pas respectée.

Article 4 - Droit à une rémunération équitable

Paragraphe 5 - Limitation des retenues sur les salaires

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

Le Comité rappelle qu'aucune question n'a été posée pour l'article 4§5 de la Charte. Pour cette raison, seuls les Etats à l'égard desquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 « Droits liés au travail »).

Le Comité rappelle que les retenues sur les salaires envisagées à l'article 4§5 ne peuvent être autorisées que dans certaines circonstances qui doivent être bien définies dans un instrument juridique (par exemple, une loi, un règlement, une convention collective ou une sentence arbitrale (Conclusions V (1977), Déclaration d'interprétation sur l'article 4§5). Le Comité rappelle en outre que les retenues sur salaire doivent être soumises à des limites raisonnables et ne doivent pas en soi aboutir à priver les travailleurs et les personnes à leur charge de leurs moyens de subsistance (Conclusions 2014, Estonie). Afin de procéder à une évaluation approfondie des situations nationales, le Comité a estimé nécessaire de modifier son approche. Par conséquent, le Comité demande aux États parties de fournir les informations suivantes dans leurs prochains rapports :

- une description du cadre juridique concernant les retenues sur les salaires, y compris les informations sur le montant du salaire protégé (insaisissable) ;
- des informations sur le niveau national de subsistance, comment il est calculé et comment le calcul de ce niveau minimum de subsistance garantit que les travailleurs peuvent subvenir à leurs besoins de subsistance et à ceux des personnes à leur charge ;
- des informations établissant que le revenu disponible d'un travailleur percevant le salaire minimum après toutes les déductions (y compris pour l'entretien des enfants) est suffisant pour garantir les moyens de subsistance (c'est-à-dire pour garantir que les travailleurs peuvent subvenir à leurs besoins de subsistance et à ceux des personnes à leur charge) ;
- une description des mesures de protection qui empêchent les travailleurs de renoncer à leur droit à la limitation des retenues sur salaire.

Retenues sur salaire et salaire protégé

Le Comité relève dans le rapport que diverses formes de droit primaire visent à faire en sorte que les travailleurs puissent disposer au moins de la part de la rémunération considérée comme le minimum vital et jugée nécessaire au respect de leurs obligations alimentaires légales.

Aux termes des articles 850 à 850 i du Code de procédure civile (*Zivilprozessordnung*, ZPO), les revenus du travail ne peuvent être saisis que dans une mesure limitée. Certains montants, en vertu de l'article 850 c du Code de procédure civile, ne peuvent faire l'objet d'une saisie sur salaire (seuils d'insaisissabilité). Ces seuils dépendent du revenu net du travailleur et de ses obligations alimentaires. Le Comité prend note d'un exemple donné par le gouvernement, selon lequel le seuil minimal d'insaisissabilité est fixé à 1 252,64 € par mois depuis le 1^{er} juillet 2021 et augmente pour chaque personne envers laquelle le travailleur a une obligation alimentaire. En outre, certaines parties des revenus du travail sont insaisissables (article 850 a du Code de procédure civile). Il s'agit, entre autres, des indemnités de risque, des indemnités pour conditions de travail, des indemnités pour emploi à l'étranger, de certaines parties de la prime de Noël et de la rémunération des heures supplémentaires. Cette insaisissabilité vaut tant pour l'employeur que pour les tiers (en particulier les établissements de crédit). Les montants insaisissables minimaux concernent les saisies fondées sur les obligations alimentaires légales (article 850 d du Code de procédure civile).

Renonciation au droit à la limitation des retenues sur salaire

Selon le rapport, les articles 850 et suivants du Code de procédure civile ne sont négociables ni à l'avance ni rétroactivement. Les débiteurs ne peuvent pas renoncer à leur protection car ils ne peuvent céder ou nantir des créances insaisissables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent en faire le fondement, au moyen d'une transaction légale, de leur obligation de rembourser leurs dettes.

Cette insaisissabilité est complétée par une disposition légale de non-cession et par l'interdiction de la compensation. Selon l'article 400 du Code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB), une créance ne peut être cédée si elle ne fait pas l'objet d'une saisie. En outre, la compensation par rapport au salaire à percevoir est exclue si ce dernier ne fait pas l'objet d'une saisie (article 394 du Code civil allemand). L'employeur doit toujours verser au travailleur la part insaisissable des revenus du travail, même s'il est habilité à recevoir des demandes reconventionnelles qu'il pourrait compenser avec la créance salariale.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 4§5 de la Charte de 1961.

Article 5 - Droit syndical

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des commentaires de la Confédération 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 5 de la Charte de 1961 ainsi que, le cas échéant, aux précédentes conclusions de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte de 1961 relevant du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Dans sa précédente conclusion, le Comité a considéré que la situation de l'Allemagne était conforme à l'article 5 de la Charte de 1961 (Conclusions XXI-3 (2018)).

Le Comité rappelle aussi que, dans son Introduction générale aux Conclusions XXI-3 (2018), il avait posé une question générale au titre de l'article 5 et demandé aux États de fournir dans le prochain rapport des informations sur le droit syndical des membres des forces armées.

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

Taux de syndicalisation

Le Comité a demandé, dans une question ciblée, à recevoir des données sur l'ampleur de la syndicalisation dans le pays et dans les secteurs d'activité.

En réponse à cette question, le rapport précise que le gouvernement fédéral ne dispose pas de données officielles sur le taux de syndicalisation des salariés. Le rapport indique également que la plupart des relations d'emploi continuent d'être déterminées par les conventions collectives. En 2020, 53 % de tous les salariés d'Allemagne de l'Ouest étaient employés par des entreprises liées par une convention collective (43 % en Allemagne de l'Est). En outre, 19 % des salariés d'Allemagne occidentale travaillaient pour des entreprises guidées par une convention collective (20 % en Allemagne orientale).

La DGB indique qu'il est composé de huit fédérations dont le nombre total de membres en 2021 est de 5 729 371 (3 774 675 membres masculins, soit 65,9 %, et 1 954 696 membres féminins, soit 34,1 %). Le niveau d'organisation de la DGB en 2017 était de 15,0 %.

Champ d'application personnel

Dans sa précédente conclusion, le Comité a demandé à tous les États de fournir des informations concernant le droit syndical des membres des forces armées (Conclusions 2018 – Question générale). Le rapport n'aborde pas directement la question mais se contente d'affirmer qu'il n'existe pas de secteurs dans lesquels les employés ne peuvent pas s'organiser. Le Comité note d'autres sources (EUROMIL) que les membres des forces armées ont le droit de se syndiquer. Le Comité demande au prochain rapport de fournir des informations sur les prérogatives des syndicats représentant les militaires.

Le Comité rappelle que l'article 5 de la Charte permet aux États parties d'imposer des restrictions au droit syndical des membres des forces armées et leur accorde une large marge d'appréciation à cet égard, sous réserve des conditions énoncées à l'article G de la Charte. Toutefois, ces restrictions ne doivent pas tendre à supprimer entièrement le droit syndical, ainsi qu'il résulte de l'interdiction absolue des groupements professionnels à caractère syndical et de l'adhésion de tels groupements à des fédérations/confédérations nationales (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, paragraphes 80 et 84).

Restrictions au droit syndical

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les activités du secteur public ou privé dans lesquelles les travailleurs étaient exclus du droit de constituer des organisations pour protéger leurs intérêts économiques et sociaux, ou du droit d'adhérer à de telles organisations.

En réponse à ces questions, le rapport précise que le droit syndical est fondamentalement garanti en Allemagne dans toutes les activités des secteurs public et privé, et qu'il n'existe donc pas d'activités dans lesquelles les salariés n'auraient pas le droit de créer des syndicats ou d'adhérer à des syndicats pour protéger leurs intérêts économiques et sociaux.

Activités syndicales

Selon les commentaires reçus de la DGB, les tentatives des employeurs d'empêcher la représentation sur le lieu de travail (principalement les comités d'entreprise) sont en augmentation. Le Comité demande si le gouvernement a pris des mesures afin d'empêcher de telles pratiques.

En outre, la DGB déclare que, pendant la pandémie, elle n'avait pas accès aux travailleurs qui travaillaient à distance. La commission demande si des mesures ont été prises pour garantir que les syndicats aient un accès (virtuel) aux travailleurs travaillant à distance.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 5 de la Charte de 1961.

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'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 6§1 de la Charte de 1961. Seuls les États pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte de 1961 s'agissant des dispositions du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Le Comité ayant considéré dans sa conclusion précédente que la situation de l'Allemagne était conforme à la Charte de 1961, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022. Par conséquent, le Comité réitère sa conclusion précédente.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 6§1 de la Charte de 1961.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 2 - Procédures de négociation

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne, ainsi que des observations présentées par la Confédération des syndicats allemands (DGB).

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 6§2 de la Charte de 1961. Seuls les États pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte de 1961 s'agissant des dispositions du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Le Comité rappelle aussi que dans son Introduction générale aux Conclusions XXI-3 (2018), il avait posé une question générale au titre de l'article 6§2 de la Charte de 1961 et demandé aux États de fournir dans le prochain rapport des informations sur les mesures prises ou prévues pour garantir le droit à la négociation collective des travailleurs indépendants et des autres travailleurs ne relevant pas de la définition habituelle du travailleur dépendant.

Dans sa précédente conclusion, le Comité a estimé que la situation de l'Allemagne était conforme à l'article 6§2 de la Charte (Conclusions XXI-3 (2018)). En conséquence, il réitère sa précédente conclusion de conformité et évaluera les informations fournies en réponse à ses demandes.

Le rapport ne fournit aucune information pertinente en rapport avec la question générale susmentionnée. Les observations présentées par la DGB indiquent, entre autres, que l'article 12a de la loi sur les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz* - TVG) permet aux travailleurs indépendants d'avoir accès à la négociation collective, mais à des conditions excessivement restrictives. Ces observations mentionnent en particulier la disposition selon laquelle la dépendance économique à l'égard d'une plateforme – et implicitement la couverture par la loi – est établie lorsque ladite plateforme représente la moitié de la rémunération perçue par le travailleur concerné. Le Comité réitère sa demande d'informations sur les mesures prises ou envisagées pour garantir le droit de négociation collective des travailleurs indépendants et des autres travailleurs ne relevant pas de la définition habituelle du travailleur dépendant, y compris à la lumière des commentaires reçus de la DGB.

Covid-19

En réponse à la question concernant les dispositions spéciales liées à la pandémie, le rapport note qu'aucune disposition particulière n'a été prise.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 6§2 de la Charte de 1961.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 3 - Conciliation et arbitrage

Le Comité rappelle qu'aucune question n'a été posée pour l'article 6§3 de la Charte de 1961. Seuls les Etats pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 « Droits liés au travail »).

Le Comité ayant considéré dans sa conclusion précédente que la situation de l'Allemagne était conforme à la Charte, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022.

Par conséquent, le Comité réitère sa conclusion précédente.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne est conforme à l'article 6§3 de la Charte de 1961.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 4 - Actions collectives

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Allemagne ainsi que des observations présentées par la Confédération des syndicats allemands (DGB).

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 6§4 de la Charte de 1961. Seuls les Etats pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 « Droits liés au travail »).

Le Comité rappelle aussi que dans son Introduction générale aux Conclusions XXI-3 (2018), il avait posé une question générale au titre de l'article 6§4 et demandé aux Etats de fournir dans le prochain rapport des informations sur le droit de grève des membres de la police et sur les restrictions dont il serait éventuellement assorti.

Dans sa conclusion précédente (Conclusions XXI-3 (2018)), le Comité avait considéré que la situation de l'Allemagne n'était pas conforme à l'article 6§4 de la Charte de 1961 aux motifs que :

- l'interdiction de toutes les grèves ne visant pas à conclure une convention collective restreignait le droit de grève de manière excessive ;
- les conditions à remplir pour qu'un groupe de travailleurs puisse constituer un syndicat habilité à déclencher une grève restreignaient le droit de grève de manière excessive ;
- le fait de refuser le droit de grève à l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils exercent ou non des prérogatives de puissance publique, restreignait le droit de grève de manière excessive.

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la conclusion de non-conformité et à la question générale.

Droit à des actions collectives

Définition et objectifs autorisés

Concernant le premier motif de non-conformité (autoriser les grèves seulement lorsqu'elles visent la conclusion d'une convention collective restreint le droit de grève de manière excessive), le Gouvernement indique qu'il ne partage pas l'avis du Comité. Il précise que le cadre législatif n'a pas changé et renvoie à ses rapports précédents.

En l'absence d'évolution, le Comité réitère sa conclusion de non-conformité sur ce point.

Habilitation à déclencher une action collective

Concernant le second motif de non-conformité (les conditions requises pour qu'un groupe de travailleurs puisse constituer un syndicat habilité à déclencher une grève restreignent le droit de grève de manière excessive), le Gouvernement indique qu'il ne partage pas l'avis du Comité. Il précise que le cadre législatif n'a pas changé et renvoie à ses rapports précédents. En particulier, il réitère que l'exigence imposée à un groupe de travailleurs d'être en capacité de négocier collectivement (capacité de s'affirmer) est nécessaire pour garantir que la partie adverse ne puisse pas rejeter les offres de négociation.

En l'absence d'évolution, le Comité réitère sa conclusion de non-conformité sur ce point.

Restrictions au droit de grève, exigences de procédure

Concernant le troisième motif de non-conformité (le droit de grève n'est pas reconnu aux fonctionnaires), le Gouvernement indique que dans un arrêt rendu le 12 juin 2018 (n° 2 BvR 1738/12), la Cour constitutionnelle fédérale a affirmé que l'interdiction de grève des fonctionnaires, quel que soit le type d'activités qu'ils exercent, est un principe traditionnel indépendant du système de la fonction publique de carrière au sens de l'article 33§5 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) qui justifie une restriction du droit syndical. Cette interdiction est étroitement liée, entre autres, au principe d'alimentation (*Alimentationsprinzip*), au devoir de loyauté et au principe de l'emploi à vie.

La Cour constitutionnelle fédérale a ajouté que les dispositions de la Loi fondamentale doivent être interprétées au regard du droit international. Dans ce contexte, elle a jugé que l'interdiction de grève des fonctionnaires en Allemagne est compatible avec les garanties de la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'il n'est pas établi que la législation allemande soit contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 11 de la Convention (liberté de réunion et d'association).

Le Comité rappelle que les fonctionnaires ont le droit de grève en vertu de l'article 6§4 de la Charte de 1961. Une interdiction générale de faire grève imposée aux fonctionnaires n'est pas conforme à cette disposition. Par conséquent, le Comité réitère sa conclusion de non-conformité sur ce point.

Covid-19

Dans le cadre de la crise liée à la pandémie de covid-19, le Comité a demandé à tous les Etats de fournir des informations :

- sur les mesures spécifiques prises durant la pandémie pour garantir le droit de grève ;
- en ce qui concerne les services minimaux ou essentiels, sur toute mesure introduite en lien avec la crise de la covid-19 ou durant la pandémie pour restreindre le droit des travailleurs et des employeurs de mener des actions revendicatives.

Le Comité rappelle que dans sa Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux adoptée le 24 mars 2021, il a précisé que l'article 6§4 de la Charte implique un droit des travailleurs à mener une action collective (par exemple, un arrêt de travail) pour des raisons de santé et de sécurité au travail. Cela signifie, par exemple, que des grèves en réaction à un manque d'équipement de protection individuelle adéquat ou à l'absence de protocole de distanciation, de désinfection et de nettoyage sur le lieu de travail entreraient dans le champ d'application de la protection offerte par la Charte.

Dans son rapport, le Gouvernement indique que la pandémie et les restrictions qui y ont été associées n'ont entraîné aucune restriction structurelle concernant le droit de grève. Par conséquent, aucune mesure individuelle n'a été nécessaire pour garantir ce droit.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Allemagne n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte de 1961 aux motifs que :

- l'interdiction de toutes les grèves ne visant pas à conclure une convention collective restreint le droit de grève de manière excessive ;
- les conditions à remplir pour qu'un groupe de travailleurs puisse constituer un syndicat habilité à déclencher une grève restreignent le droit de grève de manière excessive ;
- les fonctionnaires, qu'ils exercent ou non des prérogatives de puissance publique, n'ont pas le droit de grève.

Opinion séparée dissidente de Carmen Salcedo Beltrán relative à l'article 2§1 de la Charte sociale européenne de 1961 et de la Charte sociale européenne révisée

L'article 2§1 de la Charte sociale européenne de 1961 et de la Charte sociale européenne révisée, dispose que les Parties contractantes, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à des conditions de travail équitables, s'engagent « à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement réduite pour autant que l'augmentation de la productivité et les autres facteurs entrant en jeu le permettent ».

Le Comité Européen des Droits Sociaux a statué dans le passé une jurisprudence à propos de cette disposition et notamment quant aux garanties qui prévoit en ce qui concerne les astreintes, ces périodes pendant lesquelles le salarié, sans être sur son lieu de travail et sans être à la disposition permanente et immédiate de l'employeur, doit être joignable et en mesure d'intervenir pour accomplir un travail au service de l'entreprise.

Le Comité a examiné leur régime juridique moyennant les deux systèmes de contrôle du respect de la Charte sociale européenne. D'une part, quatre décisions sur le bien-fondé, dans le cadre de la procédure des réclamations collectives: décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC contre la France, Réclamation collective n° 16/2003; décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, Confédération Générale du Travail (CGT) contre la France, Réclamation collective n° 22/2003; décision sur le bien-fondé du 23 juin 2020, Confédération Générale du Travail (CGT) contre la France, Réclamation collective n° 55/2009; décision sur le bien-fondé 19 mai 2021, Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) contre la France, Réclamation collective n° 149/2017.

D'autre part, directement ou indirectement, soixante-huit conclusions quant au système de rapports, dont trente-cinq ont été de non-conformité (Conclusions 2018, Conclusions XXI-3, Conclusions 2014, Conclusions XX-3, Conclusions 2013, Conclusions 2011, Conclusions 2010, Conclusions XVIII-2, Conclusions 2007, Conclusions XVII-1, Conclusions XVI-2, Conclusions XVI-1).

Il en résulte de cette jurisprudence consolidée que le Comité a porté attention sur les astreintes, pour décider la conformité ou non, la violation ou non, de l'article 2§1 de la Charte sociale européenne, sur deux points spécifiques qu'il a bien discerné à ce sujet :

1°. D'un côté, sur le versement au salarié en astreinte d'une contrepartie, soit sous forme financière (prime), soit sous forme de repos, dans le but de compenser l'impact sur sa capacité d'organiser sa vie privée et gérer son temps personnel de la même façon que s'il n'était pas d'astreinte.

2°. D'un autre côté, sur la durée minimale du repos quotidien et/ou hebdomadaire obligatoire que tous les Etats doivent respecter et dont tous les travailleurs doivent bénéficier. Il est courant que les salariés commencent leur période d'astreinte, totalement ou partiellement, à la fin de sa journée de travail et la terminent au début de la journée de travail suivante. Même si le salarié n'est pas amené à intervenir, la conséquence à relever est qu'il n'aura pas disposé de son temps de repos en pleine liberté ou sans aucune difficulté, c'est-à-dire, les conditions et le but de la durée minimale du repos difficilement s'atteignent *stricto sensu*.

Dans cette perspective, je souhaiterais insister sur les deux effets signalés qui impactent sur deux éléments différents de la relation de travail (le salaire et la durée minimale du repos). Il est fréquent que les États les intègrent ensemble en un seul, de sorte que le versement d'une prime est la (seule) réparation la plus habituelle (compensation du premier effet) et l'assimilation légale de la période d'astreinte sans intervention au temps de repos (autrement dit, elle n'a aucune considération par rapport au deuxième effet).

La jurisprudence que le CEDS a adoptée au cours des dernières années, a examiné les deux effets séparément. Il faut les valoriser et les respecter tous les deux en même temps. D'une

part, compenser la disponibilité du salarié à intervenir. D'une autre part, tenir compte des conséquences sur la durée minimale du repos obligatoire. C'est pour cette raison que dans les quatre décisions sur le bien-fondé susmentionnées, la France a été condamnée pour la violation de l'article 2§1 de la Charte sociale européenne révisée. Concernant ce pays, même si dans l'article L3121-9 du Code du Travail prévoit que « la période d'astreinte fait l'objet d'une contrepartie, soit sous forme financière, soit sous forme de repos », il est à noter que la prise en compte des astreintes sans intervention pour le calcul de la durée minimale de repos quotidien porte atteinte à la deuxième condition énoncée. En effet, il est nécessaire de signaler que le CEDS a précisé dans la dernière décision sur le bien-fondé que cette prise en compte comportera une violation de la disposition si elle est « dans son intégralité » (décision sur le bien-fondé du 19 mai 2021, Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) contre la France, Réclamation collective n° 149/2017.

Dans les conclusions de 2022, les astreintes ont fait l'objet d'examen particulier. Le Comité a demandé des informations sur la législation et la pratique en matière de temps de travail, des services d'astreinte et sur la manière dont les périodes d'astreinte inactives sont traitées en termes de temps de travail et de repos ainsi que de leur rémunération.

Il est à signaler que la plupart des réponses n'ont pas répondu dans le sens affirmatif. En d'autres termes, les rapports des États n'ont pas informé le Comité tout simplement que « les astreintes sont temps de travail ou temps de repos ». Néanmoins, le retour à la question a été fait dans le sens négatif, c'est-à-dire, les réponses ont textuellement indiqué que les astreintes « ne sont pas considérées comme du temps de travail ».

La majorité du Comité a estimé que cette information ne répond pas à la question demandée et il a décidé d'ajourner la plupart des conclusions.

Or, je regrette de ne pas être en mesure de souscrire à ces conclusions. J'exposerai les motifs ci-après.

En premier lieu, je considère que les réponses des États dans le sens négatif informent suffisamment des cadres législatifs consacrés en ce qui concerne la prise en compte des astreintes dans le repos journalière ou hebdomadaire. D'après moi, ne pas examiner ou valoriser les réponses, du fait de ne pas transcrire positivement la phrase « les astreintes sont temps de repos » mais négativement « les astreintes ne sont pas temps de travail » est insignifiant. J'estime que le Comité dispose des informations suffisantes pour en apprécier la conformité ou la non-conformité.

À mon avis, les conséquences de ne pas faire valoir cette information sont remarquables. D'abord, ceci encourage les États à ne pas fournir l'information dans les délais fixés par le Comité et à tirer profit d'une attitude qui, en plus, ne respecte pas une obligation qu'ils connaissent parfaitement et qu'ils se sont habitués à ne pas accomplir.

Ensuite, il faut rappeler que l'interprétation juridique de la Charte sociale européenne va au-delà d'une interprétation textuelle. Elle est un instrument juridique de protection des Droits de l'Homme qui a une valeur contraignante. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but (art. 31 Convention de Vienne sur le Droit des Traités). Au regard de la Charte, ceux-ci consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs (Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) contre la Slovaquie, Réclamation collective n° 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, §28). À ce titre, le Comité interprète depuis longtemps les droits et libertés définis par la Charte à la lumière de la réalité actuelle, des instruments internationaux et des nouveaux enjeux et situations, tant il est vrai que la Charte est un instrument vivant (Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme contre la Grèce, Réclamation collective n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, §194; Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) contre la France, Réclamation collective n° 39/2006,

décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §64 et ILGA contre la République tchèque, Réclamation collective n° 117/2015, décision sur le bien-fondé du 15 mai 2018, §75).

Enfin, dans l'éventualité où le Comité n'aurait pas toute l'information pertinente, d'après moi, il devrait retenir la signification la plus favorable pour les droits sociaux de la Charte. Autrement dit, les États doivent fournir toute l'information, ce qui devient une obligation plus qualifiée lorsque cette information a été demandée à plusieurs reprises. Au surplus, je souhaiterais mettre en exergue que cette information avait été demandée dans les Conclusions précédentes (Conclusions 2018, Conclusions XXI-3, Conclusions 2014, Conclusions XX-3). Par conséquent, les États étaient tenus de fournir toute l'information que le Comité a demandée à plusieurs reprises.

Compte tenu des arguments précédents, mon opinion séparée dissidente concerne, premièrement, ces conclusions ajournées auxquelles la majorité des membres du Comité est parvenue quant aux États qui, d'une part, ont répondu que les astreintes « ne sont pas temps de travail », puis qu'ils les prennent en compte dans le repos minimal dont tout salarié doit bénéficier. Il s'agit, en particulier, de l'Allemagne, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Lituanie, la Macédoine du Nord, la Malte, le Monténégro et la République Slovaque. De même, d'autre part, quant aux États qui n'ont rien répondu ou l'on fait de manière confuse ou incomplète. Il s'agit de l'Albanie, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie et la République de Moldova. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent, que les conclusions par rapport à tous ces États devraient être de non-conformité.

Deuxièmement, mon opinion séparée dissidente concerne aussi les conclusions de conformité « générales » à l'article 2§1 de la Charte auxquelles la majorité des membres du Comité est parvenue quant à quatre États. Plus précisément, au regard de l'Andorre, le rapport informe sur le temps en astreinte. Il « n'est pas considéré comme temps de travail effectif aux fins du calcul du nombre d'heures de la journée légale de travail, ne générant pas d'heures supplémentaires. Néanmoins, il n'est pas non plus considéré comme temps de repos, étant entendu que pour se conformer à l'obligation de bénéficier d'au moins un jour complet de repos hebdomadaire, le travailleur doit être libéré au moins un jour dans la semaine – bien entendu de travail effectif, mais aussi de la situation de disponibilité en dehors de sa journée de travail- ». Le document expressément signale qu'un jour du repos hebdomadaire est respecté par rapport aux astreintes mais il ne communique rien sur le respect du repos quotidien (sauf une mention de la durée minimale générale de 12 heures). Par rapport à la Grèce, le rapport informe que les dispositions du droit du travail ne s'appliquent pas aux astreintes sans intervention puisque, même si le travailleur doit rester à un endroit donné pendant une période déterminée, il n'a pas à se tenir prêt, physiquement et mentalement, à travailler. En ce qui concerne la Luxembourg, le document informe que les astreintes ne sont pas temps de travail. Enfin, quant à la Roumanie, le rapport informe, d'abord, que l'article 111 du Code du Travail, considère comme temps de travail le période de disponibilité du travailleur. Cependant, tout de suite, sur l'organisation et les services de garde dans les unités publiques du secteur de la santé, informe que les astreintes s'effectuent sur la base d'un contrat individuel de travail à temps partiel. Les heures de garde ainsi que les appels reçus depuis le domicile « doivent être inscrits sur une feuille de présence des gardes, et « seules » les heures réellement travaillées dans l'établissement de santé où l'appel reçu depuis le domicile seront considérées comme des heures de garde ». En conséquence, sur la base de cette information, s'il n'y a pas d'heures travaillées ou d'appels, ce temps n'est pas de travail. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent, que les conclusions par rapport à ces quatre États devraient être aussi de non-conformité.

Troisièmement, en cohérence, mon opinion séparée dissidente concerne aussi la conclusion de non-conformité au regard de l'Arménie. Cet État a informé que le temps à domicile sans intervention doit être considéré, comme au moins, égal à la moitié du temps de travail (art. 149 du Code de Travail). Cette réglementation juridique est conforme à la dernière jurisprudence du Comité (décision sur le bien-fondé du 19 mai 2021, Confédération générale

du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) contre la France, Réclamation collective n° 149/2017). D'après moi, une conclusion positive sur ce point devrait s'adopter expressément, indépendamment de la conclusion de non-conformité sur la durée de travail journalière de certaines catégories de travailleurs.

Pour terminer, je me permets de susciter deux questions non-négligeables à la suite de certaines réponses contenues dans les rapports. La première question tient aux rapports gouvernementaux ayant justifié le régime juridique national des astreintes ou le non-respect des conclusions de non-conformité précédentes sur la base des arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne, y compris, certaines réponses qui contestent au Comité de statuer « une mauvaise interprétation » de la Charte. Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, l'Italie, l'Irlande et la Luxembourg. Il est nécessaire de rappeler que le Comité Européen des Droits sociaux a affirmé que « le fait pour une disposition d'être conforme à une directive communautaire ne la soustrait pas à l'empire de la Charte et au contrôle du Comité » (Confédération française de l'Encadrement (CFE-CGC) contre la France, réclamation collective n° 16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, §30). En outre, il a souligné, que, même si la Cour Européenne de Droits de l'homme a considéré « qu'il pouvait y avoir, dans certains cas, une présomption de conformité du droit de l'Union européenne à la Convention, une telle présomption -même réfragable- n'a pas vocation à s'appliquer en ce qui concerne la Charte sociale européenne ». Il a mis en exergue, sur les liens entre la Charte et la législation de l'Union européenne, qu'ils « (...) sont deux systèmes juridiques différents, et 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 ; (...) chaque fois qu'il sera confronté à la situation où les Etats tiennent compte de ou sont contraints par les textes de droit de l'Union européenne, le Comité examinera au cas par cas la mise en œuvre par les Etats parties des droits garantis par la Charte dans le droit interne (Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) contre la Suède, réclamation collective n° 85/2013, décision sur l'admissibilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, §§72-74).

La deuxième question évoquée tient au fait que la Charte énonce des obligations de droit international qui sont juridiquement contraignantes pour les États parties et que le Comité, en tant qu'organe conventionnel, est investi « en exclusivité » de la responsabilité d'évaluer juridiquement si les dispositions de la Charte ont été appliquées de manière satisfaisante (Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse contre la France, réclamation collective n° 175/2019, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2022, §91).

Ce sont les raisons de mon approche différente sur les conclusions de l'article 2§1 de la Charte sociale européenne en matière des astreintes.