



DROITS FONDAMENTAUX
ET ÉTAT DE DROIT

Rapport sur la visite en Allemagne Observations des autorités sur le rapport

28-29 août 2025



Comité économique
et social européen

Rapport sur la visite en Allemagne
28 - 29 août 2025



Droits Fondamentaux et État de Droit

Rapport sur la visite en Allemagne 28-29 août 2025

Dans le cadre des efforts du CESE pour promouvoir les droits fondamentaux et l'état de droit, une délégation du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» du Comité s'est rendue en Allemagne les 28 et 29 août 2025. La délégation a rencontré plusieurs représentants de la société civile, en particulier des organisations de la société civile, des partenaires sociaux, des médias et des professions juridiques. Une réunion distincte a été organisée avec les autorités allemandes, au cours de laquelle elles ont eu l'occasion de réagir à certains des points qui leur ont été présentés. L'objectif de ce rapport est de refléter et de restituer fidèlement les points de vue de la société civile. La dernière visite du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» du CESE en Allemagne remontait aux 21 et 22 avril 2021.

1. Droits fondamentaux des partenaires sociaux

La liberté d'association est consacrée à l'article 9 de la Loi fondamentale (la Constitution allemande). Selon les participants, la diminution de la **couverture des négociations collectives** s'explique par des accords de plus en plus coûteux, complexes et rigides, combinés à une hausse des prix de l'énergie et à des pressions réglementaires qui ont incité les entreprises à déplacer leurs activités en dehors du pays. Ils ont observé des divergences de vues parmi les partenaires sociaux sur la manière de moderniser les conventions collectives, les employeurs mettant l'accent sur la simplification et la flexibilité tandis que les syndicats réclament un renforcement des protections. Ils ont aussi indiqué que les efforts visant à établir des normes uniformes en matière de conventions collectives dans des États fédérés (Länder) n'ayant pas les mêmes capacités financières se heurtaient à des difficultés de taille.

Les participants jugent les **droits de participation et de consultation des partenaires sociaux** dans les processus législatifs bien établis, aussi bien à l'échelon fédéral qu'au niveau des Länder. Les ministères soumettent régulièrement aux partenaires sociaux des projets de loi en matière de politique sociale et les invitent à prendre officiellement position, le parlement fédéral organisant quant à lui des auditions régulières à l'occasion desquelles ils ont la possibilité de contribuer aux débats législatifs, comme dans le cas du récent dialogue relatif aux horaires de travail ancré dans l'accord de coalition. Ce système garantit selon eux des échanges structurés entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

Les participants ont observé **une évolution dans les relations entre l'État et les partenaires sociaux**: au cours de la crise liée à la COVID-19, l'État a en effet accru son rôle, le gouvernement ayant eu tendance à intervenir dans des domaines traditionnellement réservés aux partenaires sociaux. Les participants rappellent que la négociation collective doit rester du ressort des organisations d'employeurs et de travailleurs, citant l'exemple d'un récent projet de loi sur les marchés publics. Certains participants estiment que le fait d'exiger des entreprises qu'elles adhèrent aux conventions collectives pour pouvoir participer à des marchés publics ne va pas rendre ces marchés plus attractifs, mais risque au contraire de décourager la participation, notamment des petites et moyennes entreprises (PME). Les autorités allemandes ont affirmé défendre l'autonomie des partenaires sociaux, ajoutant que le projet de loi sur les marchés publics visait à s'assurer que les conventions collectives s'appliquent aux marchés publics afin d'éviter une «course au moins-disant social», et que les entreprises seraient tenues de respecter les conventions collectives déjà en place dans les secteurs concernés.

Les participants perçoivent les **pénuries de main-d'œuvre** comme un enjeu majeur dû par le déclin démographique et le vieillissement de la population, l'immigration n'atténuant que partiellement cette tendance. Ils qualifient le marché du travail allemand de paradoxal, notant que les niveaux d'emploi globaux sont en hausse alors que des déficits de main-d'œuvre qualifiée persistent, et soulevant l'inadéquation entre les qualifications des demandeurs d'emploi et les exigences du marché du travail, qui empêche certains chômeurs de trouver un emploi. Les participants ont réaffirmé l'importance des travailleurs migrants qualifiés pour l'avenir économique de l'Allemagne, ajoutant que les entreprises dépendent de plus en plus des marchés du travail de l'Union. Si des réformes ont été adoptées récemment dans le but de faciliter l'immigration et le séjour des professionnels étrangers qualifiés, il reste difficile de recenser les travailleurs préqualifiés désireux d'apprendre l'allemand et de s'installer sur le long terme. Les services publics eux-mêmes éprouvent des difficultés à attirer de nouvelles recrues, en dépit de leurs atouts compétitifs en matière de sécurité sociale, ce qui témoigne d'un problème structurel et durable dans le développement de la main-d'œuvre. Les autorités allemandes ont expliqué que les gouvernements précédents avaient mis en place une législation visant à remédier aux inadéquations entre l'offre et la demande sur le marché du travail, et que cette question restait un domaine d'action prioritaire.

Le **droit de grève** n'est défini que partiellement, sans qu'il n'y soit fait référence de manière explicite dans le droit allemand. Les participants ont expliqué que la légalité des actions de grève reposait sur une évaluation de leur proportionnalité par les tribunaux du travail au cas par cas. Les pratiques d'escalade graduelle ont souvent empêché que des conflits sur le lieu de travail ne débouchent sur des actions syndicales. Ils ont constaté que les grèves politiques n'étaient pas permises et déplorent que les fonctionnaires ne jouissent pas du droit de grève, ce qui les distingue des autres catégories de travailleurs. Ils mentionnent à cet égard un arrêt de 2023 de la Cour européenne des droits de l'homme confirmant la validité de l'interdiction de grève imposée par l'Allemagne à ses enseignants. Selon les participants, les récentes grèves à court préavis dans les transports et d'autres services n'ont pas fait l'unanimité et ont affaibli la légitimité de ce type d'action en tant qu'instrument de résolution des conflits.

2. Liberté d'association et liberté de réunion

Les participants ont observé une détérioration de l'**espace civique** depuis la précédente visite du groupe DFED, et dénoncent une hostilité croissante de la part d'acteurs d'extrême droite, matérialisée notamment par une volonté de remettre en question les programmes de financement public en faveur de la société civile tels que «Demokratie leben!» (Vivre la démocratie!) et de classer les organisations de la société civile (OSC) comme faisant partie du «mouvement woke». Des groupes d'extrême droite ont fait pression sur des décideurs politiques afin qu'ils privent de financements des organisations travaillant sur les questions relatives aux personnes LGBTIQ+ et aux migrants, allant jusqu'à harceler et menacer leur personnel. Les participants ont souligné l'ambiguïté juridique persistante quant à la mesure dans laquelle les OSC financées par l'État peuvent mener des activités de plaidoyer politique en restant impartiales, comme l'exige la loi, et se sont dits préoccupés par le contrôle récent de leur neutralité politique, évoquant une récente enquête parlementaire menée par les partis conservateurs, qui ont posé plus de 500 questions aux OSC. Ils ont qualifié cette pratique de manœuvre d'intimidation qui sape la légitimité de la société civile et crée un effet dissuasif pour les activités de plaidoyer. Ils ont également mis en garde contre le fait que cette stigmatisation croissante risque d'entraîner des coupes dans le financement public des OSC, en particulier si l'extrême droite vient à entrer dans des gouvernements régionaux. L'incertitude quant aux financements pourrait déstabiliser ces organisations, en particulier dans les zones rurales, tandis que les OSC de plus petite taille se montrent plus réticentes à exprimer des critiques en ligne par crainte de représailles. Les participants déplorent également le fait que des membres du parti conservateur se fassent de plus en plus le relais des discours d'extrême droite, accentuant ainsi la pression sur la société civile. Ils ont observé, en réaction, l'émergence de nouvelles alliances entre des organisations diverses, dont des églises et des syndicats, afin de renforcer la résilience et la solidarité. En réponse à ces évolutions préoccupantes, les participants recommandent d'inclure un chapitre consacré à l'espace civique dans le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit. Les autorités allemandes ont expliqué que de nombreuses OSC dépendaient dans une large mesure du soutien de l'État, et que si le financement actuel est resté stable, elles encouragent les OSC à se bâtir une plus grande indépendance financière pour l'avenir.

En ce qui concerne la **structure de financement**, les participants ont rappelé que les exonérations fiscales demeuraient vitales pour l'ensemble des organisations à but non lucratif, car elles permettent d'attirer des dons privés indépendamment du financement public. D'après eux, un plus grand nombre d'OSC ont ressenti des pressions exercées par des acteurs politiques en ce qui concerne leur statut d'exonération fiscale, qui pourraient les conduire à s'abstenir de mener des activités de plaidoyer. Ils estiment qu'une réforme de la loi sur les organisations à but non lucratif, à la suite de laquelle la reconnaissance du statut d'organisation à but non lucratif relèverait des administrations fiscales locales et non du gouvernement, pourrait contribuer à dépolitiser les décisions de financement et à préserver l'indépendance de la société civile. Malgré les promesses de longue date, les participants ont noté que la réforme de la loi sur les organisations à but non lucratif restait exclue du dernier accord de coalition et que la volonté politique de s'attaquer à ce problème avait diminué.

Les participants ont fait état d'une hausse du scepticisme à l'égard des OSC et des manifestations publiques qu'elles organisent, qui a eu une incidence sur l'attitude des services répressifs. Ils mettent en relief une détérioration de la **liberté de réunion**, évoquant des interdictions générales de manifestations en soutien à la Palestine et en faveur du climat, des cas de recours excessif à la force par la police, le profilage racial et l'utilisation d'instruments juridiques tels que l'article 129 du code

pénal — prévu à l'origine pour lutter contre la criminalité organisée — contre des militants pour le climat. L'utilisation de ces pouvoirs, notamment les perquisitions domiciliaires et la surveillance, a eu un effet dissuasif important et a poussé les militants à revoir leurs méthodes de protestation. Les participants ont dénoncé l'interdiction, par la police de Berlin, de la langue arabe lors de manifestations propalestiniennes, estimant qu'elle portait atteinte à la liberté d'expression des communautés arabophones. Les autorités allemandes ont répondu que les poursuites à l'encontre de certains manifestants pour le climat étaient liées à des infractions pénales spécifiques et que ces cas demeuraient exceptionnels.

Les participants ont expliqué que la plupart des **organisations de jeunesse** bénéficiaient de financements publics accordés par le ministère de la Jeunesse et les administrations fédérées, et qu'elles évitaient généralement les dons privés pour éviter tout soupçon de partialité. Ils ont ajouté que certains acteurs conservateurs et d'extrême droite avaient cherché à étendre le principe de neutralité aux organisations de jeunesse, bien qu'il ne leur soit pas juridiquement applicable, dans le but de remettre en question leur légitimité, suscitant des inquiétudes quant à de potentielles réductions de leurs financements. Les participants ont exprimé de vives critiques au sujet de la récente proposition du gouvernement relative au service militaire volontaire pour les jeunes, soulignant un décalage entre les attentes du gouvernement et les perspectives des jeunes. Les jeunes n'auraient pas été dûment consultés lors du processus d'élaboration, et ils devraient conserver le droit de choisir entre le service militaire volontaire et le service civil volontaire.

En ce qui concerne la **participation à la prise de décision**, les participants ont noté que si les OSC peuvent officiellement toujours être consultées dans le cadre des processus législatifs, les périodes prévues à cet effet sont devenues trop courtes pour leur permettre d'y contribuer de manière significative, rappelant que certains acteurs politiques avaient même proposé de réduire encore le contrôle public en qualifiant la consultation d'obstacle à une gouvernance efficace. Ils ont expliqué que si le récent registre des lobbyistes avait amélioré la redevabilité, il avait dans le même temps alourdi la charge administrative, les OSC devant sans cesse s'enregistrer lors de chaque réunion. Ils ont appelé à mieux rationaliser les bases de données existantes des autorités et à améliorer leur interopérabilité. Les participants ont également souligné le manque de transparence dans le secteur des fondations, dominé par des fonds familiaux privés, et mis en évidence les difficultés liées à l'élaboration de règles équitables en matière de transparence dans un paysage aussi diversifié d'acteurs sans but lucratif. Les autorités allemandes ont estimé qu'après une phase d'apprentissage, les méthodes de consultation des OSC s'étaient améliorées, notamment en ce qui concerne les minorités et les droits de l'homme.

3. **Liberté d'expression et liberté des médias**

Selon les participants, Reporters sans frontières a fait état de près de quatre-vingt-dix **attaques à l'encontre de journalistes et de médias** en 2024, dont une grande partie consistait en des agressions physiques ou des dommages matériels lors de manifestations à Berlin. Les mouvements d'extrême droite auraient d'après eux redoublé d'hostilité à l'égard des journalistes, les présentant comme des «suppôts du système» et rejetant leur travail comme «s'inscrivant dans un grand complot woke», dans le but d'éroder la confiance du public. Des organisations opérant entre la société civile et les médias, notamment des organismes de recherche, se sont elles aussi retrouvées de plus en plus discréditées et accusées de partialité politique, en dépit de leur neutralité. Les participants ont déploré l'absence de

système uniforme et contraignant pour protéger les journalistes et de conséquences juridiques en cas d'attaque à leur endroit, appelant à renforcer les mécanismes juridiques, en chargeant notamment des procureurs spécialisés de poursuivre les cas de violence, de harcèlement et d'intimidation contre des journalistes. Ils ont aussi expliqué que les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons), bien que relativement rares, ont un effet dissuasif en raison des fortes pressions financières et psychologiques qu'elles créent, ce qui a conduit certains journalistes à abandonner la profession.

Les participants ont expliqué que les **médias de service public** se trouvaient sous pression en raison de décisions prises au niveau des Länder concernant la redevance audiovisuelle pour les ménages, qui constitue leur principale source de financement. La commission d'enquête sur les besoins financiers des radiodiffuseurs (KEF), organe indépendant, avait recommandé d'augmenter légèrement, de 0,58 EUR, la redevance mensuelle, mais les gouvernements des Länder s'y sont opposés et ont gelé le montant. Les radiodiffuseurs de service public ARD et ZDF avaient alors intenté une action devant la Cour constitutionnelle fédérale afin de préserver l'indépendance des financements par rapport au politique. D'après les participants, des responsables politiques d'extrême droite ont affirmé que les radiodiffuseurs de service public coûtaient trop cher, ce qui a conduit d'autres partis et certaines autorités à s'opposer à la hausse proposée. Ils se sont dits préoccupés par cette situation, soulignant que la procédure établie pour déterminer le financement des médias de service public était une exigence constitutionnelle.

Les participants se demandent si un **journalisme durable** restera possible à l'avenir, notant que le passage aux plateformes en ligne et la domination des grandes entreprises technologiques ont fragilisé les modèles traditionnels. Ils décrivent une tendance croissante à la «plateformisation du journalisme», les journalistes étant de plus en plus tributaires des plateformes de médias sociaux et incités à produire du contenu sensationnel pour générer des clics. Selon eux, les médias privés, traditionnellement financés par les abonnements et la publicité, ont été gravement touchés par le transfert des recettes publicitaires en ligne vers les grandes entreprises technologiques. De nombreux médias ont vu leurs ressources diminuer et ont réduit leurs équipes éditoriales. Les participants ont pris acte des discussions en cours autour de potentielles solutions, comme une baisse de la TVA sur les produits imprimés ou la mise en place d'une taxe numérique pour les grandes entreprises technologiques afin de soutenir le journalisme. Ils ont aussi fait part de leurs préoccupations quant au recours à des contenus journalistiques pour entraîner l'IA générative au titre des exceptions au droit d'auteur et mis en garde contre le fait que les grandes entreprises technologiques mondiales allaient pouvoir contrôler de plus en plus facilement les informations que les citoyens voient, menaçant ainsi la démocratie et le pluralisme des médias. Les autorités allemandes ont répondu qu'il n'était pas envisagé, à l'heure actuelle, de financer les médias privés, afin d'éviter de créer une dépendance. Les discussions au sujet d'une taxe numérique pour les grandes entreprises technologiques n'ont quant à elles débuté que récemment.

De manière générale, les participants ont estimé que la **situation de la liberté des médias** en Allemagne se détériorait, indiquant que les citoyens avaient de plus en plus tendance à consommer des informations de manière passive et sans se soucier des sources, de la diligence raisonnable ni de la vérification des faits, ce qui conduirait à dévaloriser le rôle central des journalistes en tant que fournisseurs d'informations vérifiées et piliers de la démocratie. Les participants ont rapporté que les journalistes chargés de couvrir la situation à Gaza faisaient fréquemment l'objet d'attaques, et que ceux issus de l'immigration étaient parfois soupçonnés de partialité, créant des tensions dans les

bureaux de rédaction. Ils se sont dits préoccupés par la menace que font peser ces pressions sur la diversité des médias, les journalistes concernés se sentant de plus en plus vulnérables, sous-représentés et indésirables. Ils relèvent aussi les dangers associés aux prises de contrôle étrangères de sociétés de médias allemandes, citant l'acquisition de ProSiebenSat.1 par le groupe italien MediaForEurope comme un cas illustrant le risque que des investisseurs internationaux fassent primer des agendas politiques ou financiers sur la qualité du travail journalistique. Le règlement européen sur la liberté des médias offrirait selon eux certaines garanties, puisqu'il oblige les États membres à vérifier la structure des entreprises et à garantir la diversité des médias. Les autorités allemandes ont expliqué qu'elles privilégiaient une approche favorisant des initiatives à l'échelle de l'Union, comme le bouclier européen de la démocratie, afin de lutter contre la désinformation et de préserver la liberté des médias dans l'ensemble de l'UE.

4. **Droit à la non-discrimination**

Pour ce qui touche au **cadre juridique**, les participants estiment que la loi générale sur l'égalité de traitement comporte d'importantes lacunes en matière de protection, puisqu'elle ne s'applique pas aux pouvoirs publics, limitant ainsi la redevabilité des institutions publiques, et prévoit des délais courts pour introduire des plaintes, ce qui complique les choses pour les victimes qui souhaitent intenter une action en justice. Ils jugent la loi du Land de Berlin sur la lutte contre la discrimination plus progressiste en ce qu'elle fait peser la charge de la preuve sur les institutions et les rend redevables de leur action, et déplorent l'absence de volonté politique de reproduire ce cadre à l'échelon national. D'après eux, aussi bien la commissaire fédérale à la lutte contre la discrimination que les organes des Nations unies ont relevé des lacunes dans la législation allemande en matière de lutte contre la discrimination. Les participants ont plaidé pour une réforme de la loi sur l'égalité de traitement qui permettrait des actions collectives et simplifierait les procédures visant à prouver les cas de discrimination, renforçant ainsi le droit à réparation. Les autorités allemandes ont répondu que des plans d'action contre la discrimination existaient tant au niveau des Länder qu'à l'échelon fédéral, et que la perception de l'égalité de traitement comme économiquement contraignante avait ralenti les évolutions législatives.

Pour ce qui est du **rétrécissement de l'espace civique**, les participants ont indiqué que les organisations actives sur les questions liées à la migration, aux causes féministes et à la Palestine étaient de plus en plus inquiètes à l'idée de perdre leur statut caritatif et leurs financements publics. Ils estiment que des incidents tels que la fermeture d'un centre de protection de la jeunesse offrant des services queers aux migrantes en raison de publications en soutien à la Palestine sur les médias sociaux s'inscrivent dans une tendance plus globale à la «criminalisation de la solidarité». Les participants ont souligné que les restrictions imposées aux manifestations, le recours excessif à la force par la police et les interdictions de manifester ciblaient plus particulièrement les militants racisés. Ils ont observé une hausse de l'antisémitisme, du racisme (y compris la haine antimusulmane et antiarabe) et de l'antitsiganisme, et mis en garde contre le fait que les réponses du gouvernement renforçaient souvent la polarisation plutôt qu'elles ne s'attaquaient aux causes profondes.

En ce qui concerne la situation des **migrants (y compris les réfugiés et les demandeurs d'asile)**, les participants ont fait état d'une détérioration de leur niveau de protection et de leurs conditions de vie. Ils ont déploré la multiplication des refus de demandes d'asile, la réduction des avantages et la dégradation des normes en matière d'hébergement. Les participants ont expliqué que l'accent mis par

le gouvernement sur le contrôle plutôt que sur l'inclusion avait créé un climat de méfiance. Ils se sont dits préoccupés par les récentes mesures prises en matière de politique migratoire, dont le refoulement de demandeurs d'asile aux frontières intérieures de l'Union et la suspension du regroupement familial pour les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. Les participants ont dénoncé la suspension, par le gouvernement, des programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, faisant observer que de nombreux Afghans dont les demandes d'asile avaient été approuvées se retrouvent aujourd'hui bloqués au Pakistan. Malgré plusieurs décisions de justice contraignant les autorités à délivrer des visas à ces personnes, les participants ont noté que le gouvernement n'avait pas changé de cap et que le niveau de volonté sur cette question variait d'un ministère à l'autre. Ils ont également dénoncé le rôle des médias dans la propagation de suspicions et d'un sentiment d'hostilité à l'égard des migrants, de même que la stigmatisation des travailleurs précaires de l'Union, en particulier d'Europe de l'Est.

Les participants ont fait part de leurs préoccupations quant au manque de protection des **victimes de la traite des êtres humains**, expliquant que depuis 2024, les victimes ne bénéficiaient plus de permis de séjour temporaires leur permettant d'accéder à des services, mais recevaient des certificats de passage de frontière assortis d'une date fixe pour quitter le territoire. Ils jugent cette pratique contraire à la directive 2011/36 de l'Union sur la traite des êtres humains en ce qu'elle retire aux victimes toute protection et les rend vulnérables face aux expulsions. Les services d'application de la loi omettraient souvent de reconnaître les droits des victimes et maintiendraient les poursuites à leur encontre pour des infractions commises dans le contexte de la traite des êtres humains. Les participants ont notamment évoqué la situation préoccupante des travailleurs domestiques employés chez des diplomates, qui ne peuvent changer d'emploi ou demander réparation devant la justice du fait de l'immunité diplomatique dont bénéficie leur employeur et qui risquent de perdre leur permis de séjour s'ils quittent leurs fonctions.

Les participants estiment que la discrimination à l'encontre des **Roms** persiste, tout comme les obstacles que ceux-ci rencontrent dans l'accès au logement, à l'éducation, à l'emploi et aux soins de santé. Ils déplorent que les enfants roms se retrouvent souvent exclus de l'enseignement ordinaire et soient placés dans des «classes de bienvenue» ségréguées, tandis que leurs familles font face à des discriminations de la part des propriétaires et de leurs voisins. Les participants ont fait état de l'exploitation fréquente de travailleurs roms dans des secteurs à bas salaires, dans lesquels ils sont parfois recrutés sur la base d'offres d'emploi en ligne trompeuses. S'ils reconnaissent que des progrès ont été faits, notamment grâce à la désignation d'un commissaire fédéral à la lutte contre l'antitsiganisme et pour la vie des Sintis et des Roms, ils craignent pour ces avancées sous le gouvernement actuel. Ils continuent de penser que le sentiment anti-Roms reste minimisé dans le débat public et mal décrit dans les médias. Les autorités allemandes ont mentionné la nomination du commissaire et l'inclusion de représentants des communautés roms comme autant de réalisations majeures sur ce plan.

Les participants ont qualifié le **profilage racial** de problème structurel, précisant que les personnes racisées, y compris les migrants et les personnes en situation de vulnérabilité, étaient touchées de manière disproportionnée. Ils ont indiqué que les cas de recours excessif à la force par la police avaient eux aussi augmenté, alors que les poursuites restent rares, seule une petite partie débouchant sur des procès. Ils ont ajouté que les caméras piétons de la police étaient souvent éteintes et que les enquêtes étaient traitées en interne, créant ainsi des conflits d'intérêts. Les participants ont recommandé la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant pour lutter contre ces abus et

dénoncé le manque de données fiables, qui contribue à l'invisibilisation du profilage racial dans les statistiques officielles.

En ce qui concerne les **personnes LGBTIQ+**, les participants ont pris acte de mesures positives comme l'égalité devant le mariage pour les couples de même sexe et l'adoption de la loi sur l'autodétermination de genre, qui a simplifié la reconnaissance juridique du genre. Ils se sont toutefois dits préoccupés par leur rejet politique, des acteurs de droite remettant en cause la légitimité même de la loi. D'après les participants, la mise en œuvre de plans d'action au niveau des Länder demeure incomplète. Ils indiquent que les personnes transgenres et non binaires restent confrontées à de graves discriminations, en particulier sur le marché du travail et dans le système de soins de santé. Ils notent également une hausse des crimes et discours de haine à l'encontre des personnes LGBTIQ+, en particulier lors d'événements comme la Pride, et mettent en garde contre le recours par des groupes d'extrême droite à une rhétorique anti-LGBTIQ+ pour diviser la société.

En matière de droits des **personnes handicapées**, les participants ont qualifié d'évolution positive la nouvelle loi sur le renforcement de l'accessibilité, qui transpose la directive de 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. La loi n'ayant été adoptée qu'à la mi-2025, il était cependant trop tôt pour en évaluer l'efficacité dans la pratique. Les participants ont appelé à améliorer la formation des juges et du personnel judiciaire à l'application de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH), après avoir noté que sa mise en œuvre variait d'une commune à l'autre et que l'accessibilité physique et numérique pour les personnes handicapées n'était pas toujours garantie. Ils ont également mis en évidence les vulnérabilités intersectionnelles des personnes âgées et à faibles revenus, particulièrement touchées par l'exclusion numérique et la discrimination en matière de logement et d'emploi.

Les participants ont pu constater que les **femmes** restaient confrontées à des écarts persistants de rémunération et de pension, et ils attribuent ces disparités à un sous-financement structurel des secteurs sociaux, à la répartition inégale des responsabilités familiales et à des pratiques discriminatoires dans les conventions collectives qui pénalisent le congé parental. La violence fondée sur le genre constitue une préoccupation majeure, le nombre de féminicides ayant augmenté. Si les participants se sont félicités de la nouvelle loi sur l'aide aux victimes de violence, ils ont déploré le fait que le plein accès aux services de protection et de conseil ne sera pas effectif avant 2032. Ils ont souligné que les femmes migrantes étaient touchées de manière disproportionnée par la discrimination et devaient attendre plus longtemps pour obtenir un permis de travail et faire reconnaître leurs qualifications. Les autorités allemandes ont mis en avant les avancées significatives réalisées dans la mise en place de systèmes de soutien fiables et de normes uniformes grâce à la loi sur l'aide aux victimes de violence, la poursuite du financement public des refuges et les efforts déployés pour mieux intégrer les stratégies de lutte pour l'égalité dans l'ensemble des ministères.

5. État de droit

Les participants ont estimé que le **système judiciaire** fonctionnait globalement de manière efficace, bien qu'il reste confronté à d'importants enjeux liés aux ressources. Ils notent que si le «pacte pour l'état de droit» (Pakt für den Rechtsstaat) a apporté un soutien financier substantiel, les tribunaux pâtissent encore de disparités entre les Länder, qui sont responsables au premier chef de l'allocation des ressources, estimant que le gouvernement fédéral devrait endosser un rôle de coordination plus

proéminent pour s'assurer que des moyens financiers suffisants parviennent aux tribunaux partout dans le pays. Les participants ont fait remarquer que les procédures restaient longues dans certaines juridictions et se sont dits préoccupés par le fait que le renouvellement imminent des générations parmi les juges, procureurs et avocats risque d'aggraver encore les retards si les questions du recrutement et de la planification de la relève ne sont pas abordées à l'échelon national. Ils ont également indiqué que les affaires de corruption et de blanchiment de capitaux pouvaient prendre des années avant d'être résolues en raison de retards dans la coopération transfrontière entre pays partenaires, et que les décisions de justice étaient rarement publiées, seules les juridictions les plus élevées étant tenues de le faire. Concernant la numérisation, ils ont mis en évidence le soutien apporté aux auditions vidéo et aux outils de communication sécurisés, tout en déplorant des progrès fragmentés dus à des décisions politiques, à des ressources limitées et à la structure fédérale qui complique l'élaboration de normes uniformes. Les participants estiment que le rapport de la Commission sur l'état de droit a eu une incidence significative sur l'action du gouvernement en matière de justice. Les autorités allemandes ont répondu que le nouveau pacte pour l'état de droit reposerait sur trois piliers: le renforcement de la numérisation, la rationalisation et l'accélération des procédures au moyen de règles modernes, et l'augmentation des effectifs. Des efforts continus devraient être déployés pour améliorer l'accès à la justice tant pour les citoyens que pour les professionnels, de manière à renforcer la confiance du public dans l'état de droit.

Les participants se sont dits très inquiets pour la sécurité des **avocats et des juges**, en particulier ceux impliqués dans des affaires politiquement sensibles en lien avec la migration, des extrémistes de droite ayant ciblé des professionnels du droit en les menaçant et en les intimidant. Ils ont recommandé à l'Allemagne de signer et de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la profession d'avocat afin de renforcer les garanties pour les personnes exerçant des fonctions juridiques. Concernant la résilience des cours constitutionnelles, les participants se sont félicités des récentes modifications constitutionnelles qui ont renforcé l'indépendance de la Cour constitutionnelle fédérale, tout en précisant que ce type de protections faisait toujours défaut pour les cours constitutionnelles des Länder. Ils notent l'influence croissante de l'extrême droite dans les parlements de plusieurs Länder, qui lui a permis de bloquer des nominations clés de juges et de procureurs, en Thuringe notamment. Les participants craignent qu'à terme, cette dynamique ne porte atteinte à l'indépendance de la justice.

Au sujet de la **migration et des contrôles aux frontières**, les participants ont dénoncé l'absence de recours juridictionnels effectifs contre la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures, notamment le long de la frontière autrichienne, rappelant que ces contrôles ont été prolongés à plusieurs reprises pendant près de dix ans et que les recours juridiques prennent des années pour aboutir. Ils ont fait remarquer qu'une récente décision de justice sur les refoulements de migrants à la frontière polonaise avait réaffirmé l'obligation de l'Allemagne de se conformer au droit européen et international en matière d'asile, déplorant toutefois l'attitude dédaigneuse du gouvernement, qui a affirmé que les jugements s'appliquaient seulement à des cas individuels et qu'il ne modifierait donc pas sa politique migratoire.

Pour ce qui est de la **transparence**, les participants ont souligné qu'elle restait incomplète en matière de lobbying, l'empreinte du lobbying n'ayant pas de statut juridique contraignant. Malgré la création d'un registre des lobbyistes en 2022, seule une petite partie des lois contiennent des informations pertinentes sur les activités de lobbying. Les participants ont appelé à des réformes visant à protéger

les OSC contre des obligations de divulgation disproportionnées, à simplifier le système d'interactions avec les fonctionnaires et à clarifier la définition des groupes d'intérêt. Ils se sont dits préoccupés par l'absence de plafond pour les dons politiques et ont mis en garde contre le fait que des personnes fortunées risquent d'exercer une influence indue sur des partis politiques. Ils ont suggéré d'introduire des limites maximales aux dons et d'étendre la responsabilité pénale aux donateurs qui contournent les règles de manière intentionnelle. Ils soutiennent par ailleurs la création d'un organe indépendant de lutte contre la corruption, en dehors du ministère de l'Intérieur, chargé de mener des enquêtes de manière autonome.

S'agissant de l'**accès à l'information**, les participants jugent la loi de 2005 sur la liberté de l'information faible dans sa capacité d'action. Ils craignent que la volonté du gouvernement de la modifier ne restreigne plutôt qu'elle n'élargisse son champ d'application, et plaident en faveur de réformes plus ambitieuses en vue d'améliorer l'accès du public à l'information. Ils ont également mis en évidence des lacunes dans les règles de déclaration de patrimoine des hauts fonctionnaires et la nécessité d'améliorer la transparence concernant les bénéficiaires effectifs, de manière à renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption. À cet égard, ils réclament un accès libre et gratuit aux données relatives à la propriété, y compris les registres historiques, dans un format lisible par machine, ainsi que des garanties pour protéger l'identité des demandeurs. Les participants se sont félicités de la première condamnation de l'Allemagne dans l'affaire de la «laverie azerbaïdjanaise», un précédent encourageant dans la lutte contre la corruption transnationale. Ils notent toutefois que les capacités d'exécution restent limitées, et estiment que des ressources supplémentaires doivent être consacrées aux poursuites dans les dossiers de corruption et qu'une commission doit être mise sur pied pour enquêter sur les ingérences étrangères par la corruption.

Les participants ont jugé les **conditions de détention** acceptables dans l'ensemble, bien que des préoccupations subsistent quant aux détentions de courte durée et à l'emprisonnement disproportionné de personnes incapables de payer leurs amendes.

**Observations des autorités
sur le rapport concernant la visite en Allemagne
28-29 août 2025**

Observations des autorités allemandes sur le projet de rapport du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» du Comité économique et social européen sur sa visite en Allemagne les 28 et 29 août 2025

Le gouvernement allemand tient à remercier le groupe «Droits fondamentaux et état de droit» du CESE pour les discussions constructives qu'ils ont eues à l'occasion de la visite des 28 et 29 août 2025 et souhaite formuler certaines observations supplémentaires au sujet du rapport. Il rappelle que l'état de droit et les droits fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par la charte sont des caractéristiques essentielles d'une société libre et démocratique.

Les droits des médias et de la police, de même que l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, relèvent généralement de la compétence des Länder (États fédérés). Le gouvernement fédéral ne peut se prononcer que sur les questions qui relèvent de ses compétences directes.

Droits fondamentaux des partenaires sociaux

S'agissant des pénuries de main-d'œuvre mentionnées dans le rapport, il faut savoir que la réalisation d'objectifs ambitieux en matière de productivité et de croissance dépend de la disponibilité de la main-d'œuvre et de la performance des institutions du marché du travail. Le déclin démographique de la population en âge de travailler est l'une des principales raisons expliquant la faible croissance potentielle actuelle. Pour faciliter le recrutement de travailleurs qualifiés, l'Allemagne a mis sur pied l'agence «Work-and-Stay» (travailler et s'installer), une plateforme numérique dont le but est de simplifier, rationaliser et numériser entièrement les principales procédures administratives afin de donner aux travailleurs qualifiés de pays tiers un accès efficace et fiable au marché du travail allemand.

En ce qui concerne le droit de grève, les fonctionnaires n'en bénéficient pas en vertu du droit constitutionnel allemand car leurs conditions de travail sont fondamentalement différentes de celles des agents contractuels. Leurs droits et devoirs sont fixés par la loi et sont particulièrement bien protégés. Compte tenu de leur position privilégiée et des protections dont ils bénéficient, il est tout à fait justifié que les fonctionnaires ne disposent pas du droit de grève. Le 14 décembre 2023 (dans l'affaire Humpert et autres c. Allemagne), la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs jugé que la Convention européenne des droits de l'homme ne s'opposait pas à l'interdiction faite aux fonctionnaires allemands de faire grève, au vu de leur statut juridique particulier.

Liberté d'association et liberté de réunion

L'Allemagne rappelle que les libertés d'expression, de réunion et d'association sont autant de droits fondamentaux (consacrés aussi par la Loi fondamentale). Ces libertés ne sont toutefois pas absolues et peuvent être limitées dès lors qu'elles entrent en conflit avec les droits d'autrui. Le droit allemand permet d'interdire à l'avance des rassemblements, de les disperser ou de leur imposer des restrictions afin d'éviter des menaces pour la sécurité publique, en particulier des actes criminels. Cela vaut également pour les mesures relatives au contenu qui restreignent la liberté d'expression et de réunion, comme l'interdiction d'utiliser des symboles d'associations interdites par la loi telles que le Hamas et Samidoun. Ces mesures visent aussi à éviter que ne soient scandés des slogans ou des chants incitant à la haine pour des motifs religieux ou ethniques, et appelant par exemple à tuer, blesser ou prendre en otage des personnes, ou approuvant voire glorifiant de tels actes de violence. Les appels à la destruction de l'État d'Israël et de ses habitants peuvent eux aussi constituer des

motifs d'interdiction, tout comme les slogans appelant à la violence. L'interdiction ou la dispersion d'un rassemblement doit toujours être une solution de dernier recours. Si de simples restrictions suffisent à contrer la menace immédiate, elles priment sur l'interdiction pure et simple.

L'objectif des autorités allemandes est de renforcer la démocratie pluraliste, la société ouverte et la résilience du pays. L'Allemagne a mis en place des programmes et pris des mesures dans le but de préserver et de renforcer la confiance dans sa démocratie et ses institutions publiques, de lutter contre toutes les formes d'extrémisme, d'antisémitisme et toutes les autres formes d'hostilité envers la démocratie et l'humanité, notamment par un travail de prévention, de renforcer l'offre en matière d'éducation civique et de promouvoir les compétences dans le domaine politique, en permettant à chacun de participer à la vie civique, et de renforcer les communes et leur capacité d'action politique.

Liberté d'expression et liberté des médias

Le gouvernement allemand condamne toute forme d'intimidation à l'encontre de représentants des médias libres. La transposition de la directive contre les poursuites-bâillons constitue une mesure importante pour protéger la liberté d'expression et la liberté des médias.

L'Allemagne salue les propositions de la Commission relatives à un bouclier européen de la démocratie.

Droit à la non-discrimination

Le commissaire fédéral à la lutte contre l'antitsiganisme et pour la vie des Sintis et des Roms est chargé de coordonner les politiques fédérales, de lutter contre l'antitsiganisme et de promouvoir l'inclusion des Sintis et des Roms. Il fait office de point de contact pour les représentants des organisations de Sintis et de Roms en Allemagne. Le centre indépendant de signalement et d'information sur l'antitsiganisme (MIA) a quant à lui été créé en 2021. Il s'agit d'une agence de contrôle issue de la société civile qui enregistre et évalue de manière systématique les cas d'antitsiganisme en Allemagne. Le programme fédéral «Demokratie leben!» (Vivre la démocratie!) finance pour sa part des projets de lutte contre l'antitsiganisme qui ont pour objectif de donner aux communautés sinti et rom les moyens d'agir. En 2025, la conférence permanente des ministres de l'Éducation des Länder (KMK), en coopération avec le conseil central des Sintis et Roms allemands, a adopté des recommandations visant à aider les écoles à prévenir et combattre l'antitsiganisme.

La loi sur l'autodétermination de genre (SBGG) est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2024 et permet aux personnes transgenres, intersexuées et non binaires de changer leur mention de sexe et leurs prénoms au moyen d'une simple déclaration au bureau d'état civil. Plus de 22 000 personnes y ont déjà eu recours (situation en août 2025), et une évaluation de la loi est en cours de préparation.

Le plan d'action «Queer leben» (vivre queer) a été adopté en novembre 2022 en tant que première stratégie fédérale de soutien aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées et queers (LGBTIQ+). Un rapport montre que sa mise en œuvre est déjà bien avancée. En décembre 2024, le ministère fédéral de l'Intérieur et l'Office fédéral de la police criminelle ont publié un rapport complet consacré à la situation en matière de sécurité des personnes LGBTIQ+ pour ce qui touche à la criminalité. À la demande de la conférence permanente des ministres de l'Intérieur des Länder (IMK), le ministère fédéral de l'Intérieur a mis sur pied et pris en charge la coordination d'un groupe de travail sur la lutte contre la violence homophobe et transphobe.

Pour ce qui est de l'égalité entre les femmes et les hommes, il est vrai que les femmes gagnent en moyenne 16 % de moins par heure que les hommes en Allemagne. Même lorsque les exigences

fondamentales déterminant la rémunération, comme les qualifications, les tâches, la profession et l'étendue des activités, sont les mêmes, l'écart de rémunération ajusté entre les hommes et les femmes reste de 6 %. Le gouvernement fédéral s'attelle à parvenir à l'égalité de rémunération pour un travail égal. Les causes profondes des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes étant multiples, une approche stratégique multidimensionnelle et globale est nécessaire pour lutter contre ce phénomène et ses différents facteurs sous-jacents. L'Allemagne s'emploie à mettre en œuvre la directive de l'Union sur la transparence des rémunérations. Il convient de noter que le fait d'avoir élevé des enfants augmente la pension.

Le gouvernement fédéral a fait de la prévention et de la lutte contre la discrimination et toutes les formes de violence couvertes par la convention d'Istanbul — y compris la violence à l'égard des femmes et la violence domestique — une priorité. Parmi les mesures clés figure l'adoption, en décembre 2025, de la première stratégie du gouvernement fédéral (pour la période 2025-2030) visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, sur la base des principes de la convention d'Istanbul. Elle contient plus de 120 mesures que devront adopter différents ministères et commissaires, et a pour but de lutter contre toutes les formes de violence couvertes par la convention d'Istanbul, notamment la violence à l'égard des femmes, la violence domestique — en mettant particulièrement l'accent sur sa composante sexiste —, les mutilations génitales féminines et les mariages forcés. Elle aborde aussi de nouvelles formes de violence telles que la violence numérique et la cyberviolence, et tient compte des caractéristiques intersectionnelles des victimes. La loi sur l'aide aux victimes de violence, adoptée en grande partie début 2025, offrira quant à elle un meilleur accès à la protection et aux services de conseil, et améliorera la situation des femmes (et de leurs enfants) victimes de violences sexistes ou domestiques.

Conformément à l'accord de coalition de mai 2025 pour la législature en cours, le gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif d'élaborer un nouveau plan d'action national contre le racisme (NAP-R) fondé sur une définition scientifique du racisme — afin de lutter contre ses différentes manifestations — et sur le plan d'action déjà existant de 2017.

S'agissant de l'allégation selon laquelle les refus du droit d'asile se sont multipliés, le gouvernement allemand souligne que le nombre de refus n'est qu'une donnée neutre qui ne permet pas de se faire une idée complète de la situation, et souligne que l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) examine soigneusement les demandes d'asile, toujours au cas par cas. Les demandeurs d'asile doivent exposer les raisons pour lesquelles ils ont quitté leur pays d'origine, et le BAMF analyse ensuite leurs déclarations et la situation dans le pays en question. Il évalue aussi le risque réel de persécution du demandeur en cas de retour dans son pays d'origine. Certains pays d'origine présentent des taux de reconnaissance élevés (comme la Somalie, l'Érythrée et l'Afghanistan) et d'autres des taux plus faibles (comme les pays d'origine sûrs). La prise en compte du seul nombre de refus donne une image erronée de la situation générale qui prévaut en Allemagne.

Concernant les droits des personnes handicapées, le gouvernement allemand a ratifié la CNUDPH en 2009 et en réaffirme l'importance pour améliorer la qualité de vie et défendre les droits fondamentaux des personnes handicapées. Elle fournit en effet des orientations utiles pour mettre en œuvre de nouveaux programmes et de nouvelles lois relatifs au handicap.

État de droit

Les autorités allemandes ne partagent pas l'avis exprimé dans le rapport du CESE sur le système judiciaire. Ni l'actuel tableau de bord de la justice dans l'UE ni le rapport 2025 de la Commission sur l'état de droit ne mettent en évidence des problèmes «majeurs» en matière d'allocation des ressources. Les données pertinentes issues du tableau de bord de la justice dans l'UE montrent que

le total des dépenses publiques consacrées au système judiciaire en euros par habitant a considérablement augmenté depuis 2012, l'Allemagne occupant la deuxième place au sein de l'Union. Le pays se place en septième position pour ce qui est des dépenses publiques totales consacrées au système judiciaire exprimées en pourcentage du PIB. Le nombre de juges pour 100 000 habitants a lui aussi légèrement augmenté depuis 2012, l'Allemagne se situant en milieu de classement par rapport au reste de l'Union. L'Allemagne tient néanmoins à s'améliorer et prend donc note des recommandations relatives à l'accroissement des ressources judiciaires et aux difficultés de recrutement.

Pour ce qui est de la sécurité des avocats, l'Allemagne accueille favorablement la convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la profession d'avocat et a décidé d'y adhérer lors de sa réunion de cabinet du 19 novembre 2025. Une profession juridique forte et indépendante est en effet essentielle pour défendre l'état de droit et garantir l'accès des citoyens à la justice.

Concernant l'application de la loi, il existe une protection juridique effective au titre de l'article 19, paragraphe 4, de la Loi fondamentale contre les mesures prises par la police fédérale, notamment les contrôles d'identité et les refus d'entrée, dans le cadre des contrôles aux frontières intérieures réintroduits de manière temporaire. Les personnes concernées peuvent demander aux tribunaux de vérifier la légalité des mesures individuelles prises à leur encontre. La référence à un cas récent dans le rapport du CESE concerne probablement les décisions du tribunal administratif de Berlin du 2 juin 2025. Dans une procédure de référé, le tribunal administratif de Berlin a jugé illégal le refoulement de trois personnes à la frontière intérieure avec la Pologne. Il s'agit selon les autorités allemandes d'une décision individuelle rendue dans le cadre d'une procédure d'injonction préliminaire. Le ministère allemand de l'Intérieur continue donc de penser que les refoulements de ressortissants de pays tiers demandant l'asile dans le contexte de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures sont conformes au droit national et européen.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

www.eesc.europa.eu



Printed by the EESC-CoR Printing and Distribution Unit, Belgium

EESC-2025-66-FR

© Union européenne, 2026

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.
Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise
à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Office des publications
de l'Union européenne



Print:
QE-01-25-044-FR-C
ISBN 978-92-830-6973-7
doi:10.2864/3795328

PDF:
QE-01-25-044-FR-N
ISBN 978-92-830-6972-0
doi:10.2864/6674558

FR