



Doc. 14213 Part 7

09 janvier 2017

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (septembre 2015-décembre 2016) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Autriche, de la République tchèque, du Danemark, de la Finlande, de la France et de l'Allemagne

Rapport d'examen périodique: Allemagne

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Rapporteur: M. Cezar Florin PREDA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi stricto sensu ou n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi font l'objet d'un examen périodique régulier par la commission de suivi concernant le respect des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce rapport, la commission présente l'examen périodique de l'Allemagne. La commission a conclu que l'Allemagne, dans l'ensemble, remplit ses obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et que le fonctionnement de ses institutions démocratiques est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Cependant, les sujets de préoccupation qui ont été soulevés et les recommandations qui ont été faites à cet égard nécessitent une action rapide des autorités.

1. Voir également Doc. 14213 [Partie 1](#), [Partie 2](#), [Partie 3](#), [Partie 4](#), [Partie 5](#) et [Partie 6](#).



Sommaire

Page

Exposé des motifs, par M. Cezar Florin Preda, rapporteur	3
1. Introduction	3
2. Contexte	5
3. Démocratie	6
3.1. Fédéralisme et démocratie locale allemandes	6
3.2. Elections générales	7
3.3. Les migrations dans le débat politique	8
3.4. Racisme et intolérance	10
3.5. Discrimination	17
3.6. Liberté des médias	19
4. L'Etat de droit	20
4.1. Système judiciaire et ministère public	20
4.2. Lutte contre la corruption	21
4.3. Services de renseignement et de sécurité	23
5. Droits de l'homme	25
5.1. Institution nationale des droits de l'homme	25
5.2. Cadre international	26
5.3. Cour européenne des droits de l'homme	27
5.4. Lieux de détention, prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants	28
5.5. Violence à l'égard des femmes	29
5.6. Traite des êtres humains	31
5.7. Migrants et demandeurs d'asile	32
6. Conclusions et recommandations	35
Annexe	38

Exposé des motifs, par M. Cezar Florin Preda, rapporteur

1. Introduction

1. L'Allemagne (officiellement la République fédérale d'Allemagne, *Bundesrepublik Deutschland*) est un Etat fédéral républicain et une démocratie parlementaire. Avec près de 81 770 900 habitants², l'Allemagne est le pays le plus peuplé de l'Union européenne et le deuxième plus peuplé des Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La Constitution actuelle – la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) de la République fédérale d'Allemagne – a été adoptée par le Conseil parlementaire le 8 mai 1949 et est entrée en vigueur le 26 mai 1949 sur le territoire de l'Allemagne de l'Ouest (les anciennes zones contrôlées par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France). En octobre 1949, la création de la République démocratique allemande (Allemagne de l'Est) a été annoncée. La scission en deux Etats allemands – considérée comme temporaire – a duré jusqu'à la réunification du pays en 1990³. Le territoire et la population de l'Allemagne se sont considérablement élargis à la suite de cette réunification et la capitale de la République fédérale d'Allemagne a été transférée de Bonn à Berlin.

3. La République fédérale d'Allemagne a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1950, devenant ainsi le 14^e Etat membre de l'Organisation. En tant qu'un des membres fondateurs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (depuis 1951), l'Allemagne a également fait partie en 1957⁴ des Etats qui ont créé la Communauté économique européenne, devenue par la suite l'Union européenne. Le 1^{er} janvier 1999, l'Allemagne est devenue membre de l'Eurozone. En 1955, la République fédérale d'Allemagne a adhéré au Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). L'Allemagne est également membre fondateur de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qu'elle préside en 2016.

4. L'Allemagne se compose de seize *Länder* (Etats). Le pouvoir législatif est détenu par le parlement fédéral (*Bundestag*) et les *Landtage* (les parlements des Etats). Les *Länder* participent également à l'élaboration des politiques et de la législation à l'échelon fédéral par l'intermédiaire du Conseil fédéral (*Bundesrat*) composé de membres des gouvernements des *Länder* (69 membres titulaires). En règle générale, les *Länder* disposent d'un pouvoir législatif sauf si la Loi fondamentale confère la compétence au niveau fédéral. Les *Länder* sont chargés de la mise en œuvre de la législation tant au niveau des *Länder* qu'au niveau fédéral.

5. Les membres du *Bundestag* sont élus à l'occasion d'élections générales et directes pour un mandat de quatre ans. L'actuel 18^e *Bundestag* allemand comprend 630 membres (nombre susceptible de varier en raison du système électoral). Cinq partis politiques y sont représentés: l'Union chrétienne-démocrate (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU), le Parti social-démocrate (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD), la Gauche (*Die Linke*), l'Alliance 90/les Verts (*Bündnis 90/Die Grünen*) et l'Union chrétienne-sociale en Bavière (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU). Avec 310 sièges, le groupe parlementaire formé des membres de l'alliance de longue date entre la CDU et la CSU est le plus important⁵.

6. Entre autres pouvoirs, dont l'élaboration des lois fédérales, le *Bundestag* est chargé du contrôle parlementaire des travaux du gouvernement fédéral et élit⁶ le chancelier fédéral (*Bundeskanzler/Bundeskanzlerin*), chef du gouvernement et chef de l'exécutif, qui préside le Cabinet fédéral (*Bundeskabinett*) et propose les candidats aux postes ministériels au Président fédéral.

7. L'actuel gouvernement fédéral, dirigé par la Chancelière Angela Merkel de la CDU, a été formé en 2013 par la «grande coalition» entre la CDU/CSU et le SPD⁷. Les gouvernements de coalition sont une pratique politique bien établie en République fédérale d'Allemagne – depuis 1949, tous les gouvernements

2. Citoyens allemands et étrangers, estimations de l'Office fédéral des statistiques au 30 septembre 2015 sur la base du recensement de 2011:

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/Census_SexAndCitizenship.html;jsessionid=039BCB1054700C8E2E3E7095FC8274C1.cae1.

3. Officiellement, le 3 octobre 1990, l'Allemagne de l'Est s'est dissoute en cinq Etats fédérés (*Länder*) qui ont rejoint la République fédérale d'Allemagne.

4. L'année de la signature du Traité de Rome, qui est entré en vigueur en 1958.

5. Le groupe du SPD détient 193 sièges, la Gauche – 64 sièges et l'Alliance 90/les Verts – 63 sièges. Voir www.bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats.

6. Officiellement, le Président fédéral propose le chancelier fédéral au *Bundestag* et le/la nomme à l'issue du vote.

ont été les fruits de coalitions de partis. Ce système fondé sur une culture de coalition s'est avéré extrêmement stable; une seule élection anticipée a été organisée, en 2005, à la demande du gouvernement lui-même.

8. Les dernières élections se sont déroulées le 13 mars 2016 pour les *Landtags* du Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Saxe-Anhalt et ont fait l'objet d'une vaste couverture médiatique internationale en raison essentiellement des résultats obtenus par le parti d'extrême droite Alternative pour l'Allemagne (*Alternative für Deutschland*, AfD). Quinze des 16 *Länder* allemands sont actuellement gouvernés par des coalitions. La seule exception est la Bavière, où la CSU locale détient la majorité absolue au *Landtag*.

9. Le chef de l'Etat allemand est le Président fédéral (*Bundespräsident*) élu pour cinq ans par la Convention fédérale (les membres du *Bundestag* et un nombre équivalent de membres élus par les *Landtage*); il ne peut assumer plus de deux mandats consécutifs. Le rôle du Président fédéral est essentiellement honorifique; il représente la République fédérale d'Allemagne au plan interne et à l'étranger. Actuellement, le poste de Président fédéral est occupé par Joachim Gauck.

10. Le système politique allemand a été conçu après la seconde guerre mondiale pour éviter la monopolisation et les abus de pouvoir par une force politique et rendre impossible l'instauration d'une dictature. Il a actuellement pour caractéristiques distinctes un parlementarisme et un fédéralisme très forts. La Cour constitutionnelle fédérale, établie en 1951 dans la ville de Karlsruhe, joue un rôle important dans la sauvegarde et l'amélioration de ce système, y compris dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

11. Plus de 25 ans après la réunification, le fossé économique et social entre les anciens *Länder* de l'Est et de l'Ouest continue de faire débat. Berlin et les «nouveaux» *Länder* sont soutenus au plan économique par le reste du pays grâce au «Pacte de solidarité⁸». En 2012, un rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe évoquait «les importantes disparités régionales entre les nouveaux *Länder* de l'ex-RDA et ceux de l'ancienne *Bundesrepublik*. (...) tous les gouvernements fédéraux ont eu pour objectif de combler ces écarts en termes de niveau de revenu et de conditions de vie entre l'Est et l'Ouest. Le coût de l'intégration des *Länder* orientaux a été colossal durant les deux dernières décennies. Néanmoins, même si l'opération n'en est pas encore à son terme, ce long processus n'a pas été vain⁹». Ces disparités économiques sont liées à des spécificités sociopolitiques. Il a été noté que les mouvements d'extrême droite bénéficient d'un soutien plus fort dans les *Länder* de l'Est: à titre d'exemple, dans son rapport de 2013, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a estimé que «les organisations d'extrême droite sont fortement présentes» dans les *Länder* de l'Est (où «l'engagement civique contre le racisme est particulièrement important»)¹⁰. La montée du mouvement PEGIDA à Dresde en 2014-2015 confirme en partie ces observations.

12. Depuis 2014, le débat politique dans le pays a principalement tourné autour de deux grands thèmes. D'abord, l'arrivée massive de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile en Europe. Pour la seule année 2015, l'arrivée de 1 091 894 demandeurs d'asile a été enregistrée dans le système électronique de répartition initiale des demandeurs d'asile dans les *Länder* d'Allemagne (système EASY). Cela a provoqué de vifs débats quant à la politique réaliste et humaniste à adopter, la solidarité européenne et l'intégration des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ensuite, la montée de mouvements politiques xénophobes et la recrudescence de déclarations et d'agressions par des extrémistes ont montré que la *Willkommenskultur* (culture de bienvenue) défendue par la Chancelière Merkel et le Président Gauck n'était pas partagée par tous les Allemands, et que l'histoire du pays n'était pas un antidote contre la haine. Ces points sont tous deux abordés dans le présent rapport.

7. La précédente coalition au pouvoir durant la période 2009-2013, était formée de la CDU/CSU et du Parti libéral-démocrate (Freie Demokratische Partei, FDP).

8. € 156 milliards ont été alloués pour 2005-2019 dans le cadre du *Solidarpakt II*. Voir «Solidarpakt II von 2005 bis 2019», le site internet de la Déléguée du gouvernement fédéral chargée des nouveaux *Länder* fédéraux:

www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Bundesstaatliche_Solidaritaet/Bund_Laender_Finanzausgleich_und_Aufbau_Ost/Solidarpakt_II/solidarpakt_II.html.

9. Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (rapporteuse: Britt-Marie Lövgren, Suède, L, GILD) sur la démocratie locale et régionale en Allemagne, 14 mars 2012, CG(22)7: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?>

[p=&Ref=CG\(22\)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?&Ref=CG(22)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).

10. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, adopté le 5 décembre 2013, publié le 25 février 2014, disponible sur: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-FRE.pdf>.

13. Sur la scène internationale, y compris dans les affaires européennes, l'Allemagne continue de jouer un rôle actif et respecté, promouvant le dialogue et la coopération tout en restant fidèle aux valeurs des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Le pays contribue tout particulièrement aux efforts visant à rétablir la paix en Ukraine et en Syrie, à trouver des solutions à la crise de la dette grecque et à mettre en place une approche européenne commune face à l'arrivée massive de migrants.

14. Le rôle actif joué par l'Allemagne au sein des institutions internationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme a été grandement apprécié. En 2015, l'Allemagne a présidé pour la première fois le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et a été réélue au Conseil pour un nouveau mandat (2016-2018). Depuis le 1^{er} janvier 2016, le pays assure la présidence de l'OSCE sous le slogan «Renouveler le dialogue, rétablir la confiance, restaurer la sécurité». Si les priorités majeures sont le rétablissement de la confiance entre les Etats participants et la poursuite des efforts pour parvenir à une solution politique en Ukraine, le ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, a annoncé que l'Allemagne porterait aussi une attention particulière au respect des engagements [dans le domaine des droits de l'homme] dans l'espace de l'OSCE et à l'amélioration de leur mise en œuvre¹¹.

15. Cet engagement actif au plan international est également facilité par les bons résultats économiques enregistrés par l'Allemagne, avec une croissance réelle du PIB de 1,7 % en 2015, un endettement des administrations publiques de 74,9 % du produit intérieur brut (PIB) en 2014 et un taux de chômage de 4,6 % au cours du premier trimestre 2016¹². En 2015, l'aide publique au développement allouée par l'Allemagne s'est élevée à 17,78 milliards de dollars, soit 0,52 % du revenu national brut (RNB) (à peine inférieur à l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations Unies), ce qui constitue une augmentation de 25,9 % par rapport à 2014, en raison principalement des dépenses liées à l'accueil de réfugiés dans les pays donateurs¹³. Alors que le pays se montre généralement très prudent quant à sa participation à des opérations militaires à l'étranger, le 26 novembre 2015, immédiatement après les attaques terroristes à Paris, le gouvernement fédéral allemand a décidé d'apporter une protection et un soutien logistique aux frappes aériennes françaises en Syrie (avec six avions de reconnaissance, un radar satellite et une frégate). Le 5 décembre 2015, le *Bundestag* a autorisé cette opération pour un mandat d'un an renouvelable. Près de 1 200 membres des forces armées allemandes y participent, en plus des 650 militaires déployés au Mali en soutien à la mission de maintien de la paix des Nations Unies.

2. Contexte

16. Ce rapport périodique a été élaboré en application de la [Résolution 2018 \(2014\)](#) et conformément à la note explicative approuvée par la commission le 17 mars 2015. Il s'appuie, entre autres, sur les constats et conclusions les plus récents des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les rapports de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux droits de l'homme et, le cas échéant, des rapports établis par d'autres organisations internationales et la société civile. Le rapporteur souhaite remercier la délégation allemande auprès de l'Assemblée parlementaire et les autorités allemandes pour l'envoi de leurs commentaires à l'avant-projet de rapport¹⁴, qui ont été pris en considération dans la version finale de ce rapport.

17. Pour garantir une présentation claire et systématique, ce rapport est organisé en trois parties en référence aux trois piliers des travaux du Conseil de l'Europe, la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Le rapporteur estime cependant que ces trois dimensions des valeurs et normes européennes communes sont nécessairement interconnectées et indivisibles. A titre d'exemple, l'extrémisme, le racisme et l'intolérance constituent à l'évidence une menace pour la démocratie, mais sont également des défis posés à l'Etat de droit et mettent en danger le respect des droits de l'homme; la situation en matière de liberté des médias, déterminante pour la réalisation du droit à la liberté d'expression, est également un facteur clé du fonctionnement de la démocratie; le contrôle des services de renseignement et de sécurité est lié aux trois piliers des travaux du Conseil de l'Europe, etc.

11. «Strengthening dialogue, trust and security in the OSCE region at the heart of German Chairmanship in 2016», OSCE, 1^{er} janvier 2016: www.osce.org/cio/213666.

12. Données de l'Office fédéral des statistiques:

<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/NationalEconomyEnvironment.html>.

13. OCDE, Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees, Detailed summary, 13 avril 2016, www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf.

14. Voir les commentaires de membres de la délégation allemande auprès de l'Assemblée parlementaire et des autorités allemandes sur l'avant-projet de rapport périodique sur l'Allemagne, document AS/Mon (2016) 33.

18. En soulignant une nouvelle fois l'attachement du peuple allemand à la démocratie et aux droits de l'homme, une bonne part du présent rapport traite des questions de xénophobie, de racisme et d'intolérance, qui constituent une menace particulièrement dangereuse pour nos valeurs communes. S'appuyant sur les conclusions de nombreux organes de monitoring internationaux, le rapporteur considère que les défis les plus importants et urgents posés à l'Allemagne relèvent de ce domaine, à l'instar de nombreux autres pays européens. Cependant, ce point et d'autres évoqués dans le présent rapport ne doivent pas être sortis du contexte d'un bilan largement positif en termes de démocratie, de droits de l'homme et d'Etat de droit, pour lequel il convient de féliciter à juste titre l'Allemagne.

3. Démocratie

3.1. Fédéralisme et démocratie locale allemandes

19. Les 16 *Länder* qui composent la République fédérale d'Allemagne bénéficient d'une situation juridique égale, du même statut constitutionnel et possèdent leurs propres constitution et structure politique interne – avec un gouvernement, un parlement unicaméral (*Landtag*), un système judiciaire, etc. Les villes-Etats de Berlin, Brême et Hambourg ont un double statut: celui de *Länder* et de communes, et leur organe délibératif est l'organe législatif du *Land* et de l'autorité communale.

20. La Loi fondamentale définit les relations entre le gouvernement fédéral et les *Länder*, et la Cour constitutionnelle fédérale est chargée d'arbitrer les litiges entre les deux, jouant un rôle prépondérant en interprétant la mise en œuvre concrète du fédéralisme allemand. L'article 79, paragraphe 3, de la Loi fondamentale protège la structure fédérale allemande contre les amendements constitutionnels. Comme évoqué précédemment, les *Länder* exercent un pouvoir législatif sauf disposition contraire de la Loi fondamentale; ils sont également responsables de la mise en œuvre de la législation fédérale. Les gouvernements des *Länder* disposent d'une représentation institutionnelle et d'un pouvoir législatif à l'échelon fédéral grâce au *Bundesrat* qui jouit d'un droit de veto sur certains projets de loi fédéraux¹⁵ et exerce un rôle consultatif pour d'autres.

21. Récemment, deux amendements constitutionnels ont réformé la structure fédérale de l'Allemagne. En 2006, la *Föderalismusreform I* a clarifié et modifié le partage des pouvoirs et diminué le nombre de lois fédérales nécessitant le consentement du *Bundesrat*, tout en octroyant une plus grande autonomie législative aux *Länder* (par exemple une compétence législative exclusive dans le domaine de l'éducation, y compris au niveau des universités). En 2009, à la suite d'une décision de 2006 de la Cour constitutionnelle fédérale, la *Föderalismusreform II* a modifié les relations financières entre les *Länder* et la Fédération et la gestion de la dette publique à l'échelon fédéral et des *Länder*.

22. En ce qui concerne les pouvoirs locaux, la Loi fondamentale garantit à toutes les communes et associations de communes (*Gemeindeverbände*) le droit à l'autonomie (article 28). Les questions relatives aux pouvoirs locaux relèvent de la compétence des *Länder*. L'amendement constitutionnel de 2006 a retiré au gouvernement fédéral le droit de confier directement des fonctions obligatoires aux pouvoirs locaux. En principe, les collectivités locales sont en charge des questions qui ne sont pas confiées expressément aux autorités fédérales ou du *Land*, mais les *Länder* peuvent leur transférer des responsabilités additionnelles. Les conseils locaux sont élus à l'occasion d'élections générales directes, et les maires sont généralement élus au suffrage direct, sauf dans les villes-Etats.

23. L'Allemagne a signé la Charte européenne de l'autonomie locale en 1985 (STE n° 122) et l'a ratifiée en 1988¹⁶. En 2012, à la suite d'une visite de suivi d'une délégation chargée d'étudier la situation des pouvoirs locaux et leurs relations avec les gouvernements de *Land*, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a produit un rapport détaillé et adopté une recommandation sur «La démocratie locale en Allemagne»¹⁷. Dans la recommandation, le Congrès a noté avec satisfaction, entre autres, que le droit à l'autonomie locale des

15. Le projet législatif relatif au «partage des compétences gouvernementales entre Fédération et *Länder*, c.-à-d. la réglementation des compétences dans les domaines de la législation, de l'administration et de la jurisprudence, tant au niveau national que dans le cadre de l'Union européenne; à la répartition des recettes fiscales entre Fédération et *Länder*; à la détermination des procédures administratives que doivent appliquer les autorités régionales lors de la mise en pratique.» Site internet du *Bundesrat*: www.bundesrat.de/FR/funktionen-fr/funktion-fr/funktion-fr-node.html.

16. L'Allemagne a déclaré que la portée de l'article 9.3 («Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi») ne s'applique pas aux associations de communes (*Gemeindeverbände*) dans le Land de Rhénanie-Palatinat et aux arrondissements (*Kreise*) de l'ensemble des *Länder*.

17. Voir le rapport CG(22)7, *op. cit.*, et la [Recommandation 320 \(2012\)](#), adoptée le 21 mars 2012.

communes est reconnu dans les constitutions de l'Etat fédéral et des *Länder*, que les autorités allemandes ont accompli des progrès considérables concernant les finances des collectivités locales et que le mode de consultation des associations de collectivités locales est formellement reconnu dans les règles de procédure du gouvernement fédéral.

24. Tout en reconnaissant que l'Allemagne a respecté les exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Congrès a formulé plusieurs recommandations concernant les garanties des finances locales et l'institutionnalisation des droits de participation des associations de pouvoirs locaux. Il est à noter que les règles de procédure des ministères fédéraux et du *Bundestag* allemand prévoient la participation des pouvoirs locaux. Des dispositions similaires sont par ailleurs en vigueur dans les *Länder*¹⁸. Il a également invité l'Allemagne à signer le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) – recommandation qui reste pour l'heure lettre morte compte-tenu du fait que tous les *Länder* n'ont pas donné leur assentiment à la signature du Protocole additionnel.

3.2. Elections générales

25. Selon les articles 38 et 39 de la Loi fondamentale, les membres du *Bundestag* sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret pour un mandat de quatre ans. Le système électoral combine le principe de représentation proportionnelle et des éléments de scrutin uninominal¹⁹. Le *Bundestag* comprend un minimum de 598 sièges, un nombre qui varie en raison du système électoral: 299 députés sont élus dans des circonscriptions électorales à scrutin uninominal (en vertu d'un système majoritaire uninominal à un tour, *Direktmandate*), les autres étant élus sur la base de listes bloquées dans chacun des 16 *Länder* («listes de Land»). Les électeurs expriment de ce fait deux suffrages: le premier pour un candidat dans la circonscription électorale uninominale, et le second pour une liste au niveau du Land. Seuls les partis ayant obtenu plus de 5 % des suffrages au niveau national ou, alternativement, ayant fait élire directement trois membres dans les circonscriptions électorales uninominales, sont pris en considération au moment de l'attribution nationale des sièges à partir de la représentation proportionnelle à scrutin de liste. Après la répartition proportionnelle des sièges, le nombre de sièges obtenus directement par un parti dans les circonscriptions uninominales d'un *Land* donné est soustrait du total de sièges attribué à la liste de ce parti; les sièges restants sont assignés aux listes de parti fermées, en respectant l'ordre des candidats. Jusqu'aux élections législatives de 2013, si un parti gagnait plus de sièges de type *Direktmandate* dans un *Land* donné que le nombre de sièges qui lui avait été attribué en vertu du second vote, il conservait ces sièges en surplus (*Überhangmandate*). Dans ce cas, le nombre total de sièges au *Bundestag* augmentait temporairement. Après l'amendement de la loi électorale fédérale (22. *Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) du 3 mai 2013, les sièges ne sont pas alloués aux partis sur la base des sièges prévus pour le *Land*, mais pour la circonscription électorale dans son ensemble. Les partis les affectent ensuite en interne à leurs listes pour le *Land*: le nombre de sièges est augmenté jusqu'à ce qu'aucun parti n'ait plus un nombre de mandats directs plus élevé que le nombre de sièges auquel il a droit sur la base de la proportionnelle, au second vote²⁰.

26. Les dernières élections générales se sont déroulées le 22 septembre 2013. Trente partis y ont concouru. Aucun nouveau parti n'est entré au *Bundestag*, et le Parti libéral-démocrate FDP (membre des gouvernements de coalition durant 52 des 64 années qui se sont écoulées entre 1949 et 2013) a été contraint de quitter le parlement pour la première fois de l'histoire allemande d'après-guerre. Avec un taux de participation de 71,5 %, les partis suivants ont franchi le seuil électoral: la CDU (34,1 % des seconds votes), le SPD (25,7 %), la Gauche (8,6 %), l'Alliance 90/les Verts (8,4 %) et la CSU (7,4 %)²¹. Ces élections ont abouti à l'octroi de 33 mandats «excédentaires» (*Überhangmandate*) en raison de l'étape additionnelle de distribution de siège, portant le nombre total de sièges au *Bundestag* à 630. Deux cent trente membres (36,5 %) de l'actuel *Bundestag* sont des femmes.

27. Sur invitation des autorités allemandes à observer le scrutin fédéral de 2013, l'OSCE/BIDDH a déployé une équipe d'experts électoraux chargée d'évaluer le cadre juridique électoral, ainsi que la législation et la pratique concernant le financement des partis politiques et de la campagne. La mission a conclu²² que le

18. AS/Mon (2016) 33, p. 5.

19. Pour une description détaillée du système électoral allemand voir: Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 22 septembre 2013, Rapport final de l'équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH, 16 décembre 2013: www.osce.org/odihr/elections/109518?download=true.

20. AS/Mon (2016) 33, p. 6.

21. «Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl 2013. Bundesergebnis», site internet du directeur du scrutin fédéral: <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2013/ergebnisse.html>.

22. OSCE/BIDDH, Elections to the federal parliament (Bundestag), 22 septembre 2013, *op. cit.*

cadre juridique constitue une base solide pour mener des élections honnêtes. Elle a également évalué les amendements à la législation électorale introduits avant les élections dont certains répondaient à des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH. L'amendement le plus significatif, adopté en mai 2013, concernait la méthode d'allocation des sièges après les arrêts de 2008 et 2012 de la Cour constitutionnelle fédérale concluant à l'inconstitutionnalité du système électoral²³: une étape supplémentaire dans la répartition des sièges a été instaurée afin d'améliorer la proportionnalité. Ces amendements ont bénéficié d'un consensus politique, mais la mission de l'OSCE/BIDDH a noté qu'ils avaient été adoptés moins d'un an avant les élections, ce qui est contraire aux bonnes pratiques électorales, recommandées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)²⁴. L'OSCE/BIDDH a par ailleurs relevé que certaines recommandations antérieures n'avaient pas été suivies d'effet, en particulier concernant les dispositions juridiques permettant des écarts importants dans le nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription électorale et l'absence de dispositions juridiques explicites sur l'observation des élections. La mission a également formulé plusieurs recommandations s'agissant de la législation relative au financement des partis et des campagnes (dont trois recommandations prioritaires²⁵) et du mécanisme de dépôt de plaintes avant le jour du scrutin.

28. Les autorités allemandes ont fourni des commentaires relatifs aux recommandations de l'OSCE/BIDDH, en liaison avec la modification tardive de la législation électorale (suscitée, comme évoqué précédemment, par la décision de la Cour constitutionnelle de 2012)²⁶. Elles avancent que, dans le système électoral allemand, les écarts dans le nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription électorale n'ont pas d'influence sur le résultat politique du scrutin, puisque la composition politique du *Bundestag* est fonction des proportions relatives de seconds votes obtenus à l'échelon national, et non du nombre de circonscriptions remportées. Concernant l'observation des élections, les autorités précisent que l'observation du processus électoral est ouverte à tous, ce qui rend inutile toute disposition complémentaire²⁷.

29. S'agissant du financement des partis, les autorités ont déclaré qu'en cas de non soumission de leurs états financiers, les partis politiques sont pénalisés par la perte de leur droit aux financements sur fonds publics, par la perte, depuis les amendements de 2015 à la loi sur les partis politiques, de leur statut juridique de parti après six ans et enfin par l'imposition de pénalités. La loi requiert par ailleurs la divulgation des dépenses de fonctionnement des campagnes électorales, en particulier la publication en temps opportun des dons lorsque leur total excède € 10 000, ainsi que des dons individuels de plus de € 50 000. Le cadre juridique renforcé permet également de contester les décisions des commissions électorales d'arrondissement ou de *Land* devant les commissions électorales à l'échelon du *Land* ou de la Fédération, et, depuis 2012, devant la Cour constitutionnelle fédérale pour les décisions de la commission électorale fédérale relatives à la non-admission de listes à l'élection du *Bundestag*²⁸.

3.3. Les migrations dans le débat politique

30. L'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile en Allemagne et en Europe ainsi que l'attitude accueillante et humanitaire du gouvernement fédéral à l'égard des réfugiés – symbolisée notamment par «l'accueil à bras ouverts» de la Chancelière Merkel qui persiste à refuser de fixer une limite à l'afflux de réfugiés – ont suscité débats passionnés et conflits politiques. Trois observations peuvent illustrer le malaise politique qui polarise la société allemande et place les migrations au cœur du débat public.

31. D'abord, la position de la Chancelière a été contestée à de nombreuses reprises par des membres de la CDU et de la CSU. Les collectivités locales ayant de plus en plus de difficultés à faire face à l'arrivée des réfugiés en Allemagne depuis l'automne 2015, le débat sur la gestion de cette situation s'est intensifié²⁹. Le chef de la CSU et ministre-président de Bavière Horst Seehofer s'est montré particulièrement critique à l'égard de la politique fédérale en matière de réfugiés. En octobre 2015, il a déclaré que, si la situation ne

23. Les deux arrêts concernaient la disproportionnalité causée par les mandats «excédentaires» et l'impact négatif de certaines voix, en l'occurrence les votes additionnels pour une liste de parti susceptibles de mener à la perte d'un siège.

24. Paragraphe 65 du Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev-f, Commission de Venise, 2002: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-f).

25. Les recommandations prioritaires concernaient les déclarations financières annuelles des partis, les dons et les informations détaillées sur les dépenses de campagne.

26. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 25 juillet 2012, qui a déclaré invalide la procédure antérieure d'allocation des sièges, a imposé de remplacer cette procédure pour les élections au Bundestag de 2013. Un projet de loi a été présenté au Bundestag le 14 décembre 2012 par les groupes parlementaires CDU/CSU, SPD, FDP et Alliance 90/les Verts (Bundestag, document 17/11819); la loi est entrée en vigueur le 9 mai 2013. L'élection du Bundestag s'est déroulée le 22 septembre 2013. Voir AS/Mon (2016) 33, p. 6.

27. AS/Mon (2016) 33, p. 6/7.

28. *Ibid.*

s'améliorait pas, il envisageait de renvoyer les réfugiés en Autriche, violant ainsi *de facto* la loi fédérale. En février 2016, il a accusé la Chancellerie fédérale d'instaurer le «régne de l'injustice» (*Herrschaft des Unrechts*)³⁰.

32. En dépit de ces critiques, lors du congrès de la CDU à Karlsruhe le 14 décembre 2015, la Chancellerie Merkel a réussi à persuader la grande majorité des délégués de soutenir sa politique en faveur des réfugiés: la déclaration adoptée par le Congrès a appelé à une réduction du flux de migrants et de réfugiés mais n'a proposé aucun plafonnement du nombre de demandeurs d'asile.

33. Le 13 avril 2016, dans une interview accordée au journal *Die Welt*, le secrétaire général de la CSU Andreas Scheuer a réclamé une approche plus forte et plus critique de l'Islam politique et proposé l'adoption d'une loi sur l'Islam (qui semble être similaire à celle adoptée par l'Autriche en 2015). Selon lui, certains courants politiques de l'Islam constituent un obstacle à l'intégration. Deux mesures ont été suggérées: l'interdiction du financement étranger des mosquées et des institutions musulmanes et la formation obligatoire en Allemagne et en langue allemande pour tous les imams qui envisagent de travailler dans le pays³¹. Cette proposition est à l'évidence liée au débat sur l'intégration et l'acceptation des immigrés et réfugiés.

34. Deuxièmement, les élections aux *Landtage* du Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Saxe-Anhalt qui se sont tenues le 13 mars 2016 – premier scrutin politique d'envergure depuis l'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile – étaient censées servir de test pour évaluer le soutien populaire à la politique de la Chancellerie Merkel. Le succès électoral du parti populiste AfD, fondé en 2013, a été particulièrement évoqué dans les médias. En juillet 2015, l'AfD a élu comme nouvelle dirigeante Frauke Petry, partisane d'une politique anti-immigration, en remplacement de Bernd Lucke, eurosceptique plus modéré. Ce changement à la tête du parti a été qualifié de virage vers l'extrême droite. Avec d'autres membres, Bernd Lucke a quitté l'AfD, accusant le parti d'adopter des positions de plus en plus islamophobes et xénophobes (il a par la suite créé un nouveau parti eurosceptique, l'Alliance pour le progrès et le renouveau (*Allianz für Fortschritt und Aufbruch*, ALFA)). Un mois après les élections aux *Landtage* de mars, la direction de l'AfD a appelé à une interdiction des minarets, burqas et appels à la prière des muezzins et déclaré l'Islam incompatible avec la Constitution allemande³². Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Thorbjørn Jagland a vivement protesté contre ces déclarations, les jugeant contraires aux valeurs européennes³³. Le 1^{er} mai 2016, le congrès de l'AfD à Stuttgart a adopté un manifeste du parti reprenant les mêmes éléments islamophobes. Les principaux partis politiques ont immédiatement condamné cette mesure³⁴.

35. A la suite des élections du 13 mars 2016, l'AfD est entré dans les trois *Landtage* avec 15,1 % des voix au Bade-Wurtemberg, 12,6 % en Rhénanie-Palatinat et 24,2% en Saxe-Anhalt³⁵. Néanmoins, la grande majorité des électeurs ont soutenu les partis et candidats ayant adopté une position «pro-asile»: les Verts sont arrivés en tête au Bade-Wurtemberg, le SPD en Rhénanie-Palatinat et la CDU en Saxe-Anhalt. De plus, la CDU a enregistré les plus fortes pertes dans les *Länder* où les têtes de liste avaient pris le plus de distance avec la politique en faveur des réfugiés de la Chancellerie Merkel (Julia Klöckner en Rhénanie-Palatinat et Guido Wolf au Bade-Wurtemberg). Au lendemain des élections, la Chancellerie Merkel a refusé de modifier sa politique relative aux réfugiés.

36. Il convient de noter que les grands partis ont annoncé qu'ils ne suivraient pas la position populiste de l'AfD après le scrutin³⁶. En Saxe-Anhalt, où l'AfD a recueilli le plus grand nombre de voix, la CDU, les Verts et le SPD ont décidé d'unir leurs forces pour empêcher l'entrée au gouvernement du parti populiste³⁷.

29. Des membres de la CDU/CSU ont adressé plusieurs lettres ouvertes à la Chancellerie Merkel – lui demandant de préciser combien de migrants et de réfugiés étaient encore censés venir dans le pays et comment le gouvernement entendait gérer la situation, ou l'enjoignant de changer de politique.

30. Cette phrase a été interprétée comme une référence implicite au terme «*Unrechtsstaat*», utilisé pour décrire les dictatures, par exemple la RDA.

31. «German conservatives call for Islam Law», *Deutsche Welle*, 13 avril 2016: www.dw.com/en/german-conservatives-call-for-islam-law/a-19184632.

32. «Germany's AfD takes overt anti-Islam stance», *Deutsche Welle*, 17 avril 2016: www.dw.com/en/germanys-afd-takes-overt-anti-islam-stance/a-19194641.

33. «Le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland s'inquiète des déclarations islamophobes du parti "AfD" en Allemagne», Conseil de l'Europe, 18 avril 2016: www.coe.int/fr/web/portal/-/secretary-general-jagland-concerned-by-islamophobic-statements-of-afd-party-in-germany.

34. «AfD manifesto criticized as "unconstitutional" for statements on Islam», *Deutsche Welle*, 2 mai 2015: www.dw.com/en/afd-manifesto-criticized-as-unconstitutional-for-statements-on-islam/a-19228574.

35. Le parti AfD était déjà représenté aux *Landtage* de Brandebourg et Saxe, ainsi que dans les villes-Etats de Brême et Hambourg, mais avec quelques sièges seulement (maximum 14 sièges en Saxe).

36. «Germany assesses shake-up following election gains for AfD», *Deutsche Welle*, 14 mars 2016: www.dw.com/en/germany-assesses-shake-up-following-election-gains-for-afd/a-19115149.

37. Le troisième indicateur de l'intensité des débats sur les politiques migratoires en Allemagne est l'émergence de mouvements de protestation islamophobes et anti-réfugiés, notamment le mouvement PEGIDA ou «Européens patriotes contre l'islamisation de l'Occident». Créé en octobre 2014 à Dresde, ce mouvement a trouvé un soutien dans d'autres grandes villes allemandes, en particulier Leipzig, Munich et Hanovre.

38. Pour l'essentiel, PEGIDA – qui est dénommée LEGIDA à Leipzig – organise des manifestations de protestation qui sont souvent l'occasion de déclarations xénophobes et de discours de haine, voire parfois de violences, comme ce fut le cas le 11 janvier 2016 à Leipzig, lorsque des hooligans d'extrême droite ont attaqué des magasins et agressé des passants (211 personnes ont été arrêtées) concomitamment à une manifestation organisée par LEGIDA. En octobre 2015, le fondateur de PEGIDA, Lutz Bachmann, a été condamné pour incitation à la haine à l'encontre des migrants dans ses commentaires publiés sur Facebook en septembre 2014, alors qu'il était encore en probation après des condamnations pour cambriolage, trafic de stupéfiant et agression³⁸. Le 3 mai 2016, un tribunal du district de Dresde l'a jugé coupable et condamné à une amende de € 9 600³⁹. De hauts responsables politiques allemands, dont la Chancelière Merkel, ont condamné PEGIDA. Dans de nombreuses villes, à l'exception de Dresde, des milliers de contre-manifestants sont descendus pacifiquement dans la rue pour défendre une Allemagne plus ouverte sur l'extérieur et défier les manifestants de PEGIDA⁴⁰.

39. Le rapporteur estime que le débat critique sur les politiques choisies par le gouvernement est un élément indispensable de la démocratie et participe de son bon fonctionnement. Une discussion rationnelle et respectueuse ne saurait souffrir d'aucun sujet tabou. Cela étant, les débats politiques ne devraient pas devenir générateurs de haine, de xénophobie et de mépris des autres. Comme l'a souligné le Secrétaire Général Jagland, «il est légitime et nécessaire d'organiser un débat sur ces questions importantes que sont l'intégration et l'éducation, mais décrire l'islam comme une menace pour notre société est erroné et blessant pour les millions de musulmans d'Europe. Nous devons renforcer le respect de nos valeurs communes en Europe plutôt que de créer de nouvelles divisions⁴¹». A la fin de sa visite en Allemagne, les 11-12 janvier 2016, la présidente d'alors de l'Assemblée parlementaire, Anne Brasseur, a déclaré à juste titre: «Halte aux populistes, qui 'surfent' sur la peur des migrants. (...) Nous devons mettre de côté la politique politicienne et nous unir en vue de créer une alliance démocratique capable de résister à ceux qui répandent la haine⁴²». A cet égard, le rapporteur se félicite de la position tolérante du gouvernement fédéral et des principaux partis politiques qui continuent de résister à la tentation du populisme.

40. En même temps, et dans ce contexte, il est important de reconnaître les efforts déployés par les autorités et les organisations de la société civile allemandes pour accueillir, loger et aider les réfugiés, par exemple le programme «Les hommes soutiennent les hommes», qui permet aux citoyens «d'adopter» de jeunes réfugiés ou des familles de réfugiés. Un autre programme, le «service volontaire fédéral», offre tous les ans à près de 10 000 volontaires vivant en Allemagne l'occasion de soutenir des réfugiés. Le programme fédéral «Vivre la démocratie!» appuie plusieurs initiatives, associations et personnes individuelles œuvrant en faveur d'une communauté diversifiée, pacifique et démocratique, notamment pour prévenir l'extrémisme. Doté d'un budget total de € 50,5 millions en 2016, il pourrait lever jusqu'à € 104,5 millions en 2017⁴³.

3.4. Racisme et intolérance

41. Plusieurs organes internationaux ont constaté une recrudescence du racisme et de l'intolérance en Allemagne depuis plusieurs années: par exemple, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a observé en 2015 que «La situation concernant les manifestations publiques de racisme et de xénophobie a évolué de manière préoccupante⁴⁴»; le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a exprimé ses inquiétudes devant la prolifération et la diffusion d'idées racistes par certains partis et mouvements politiques et l'absence de mesures efficaces

37. «Coalition government in Saxony-Anhalt to exclude AfD», *Deutsche Welle*, 19 avril 2016: www.dw.com/en/coalition-government-in-saxony-anhalt-to-exclude-afd/a-19199791.

38. «PEGIDA leader Lutz Bachmann denies xenophobic remarks», *Deutsche Welle*, 19 avril 2016: www.dw.com/en/pegida-leader-lutz-bachmann-denies-xenophobic-remarks/a-19199027.

39. «PEGIDA founder Lutz Bachmann found guilty of inciting hatred», *Deutsche Welle*, 3 mai 2016: www.dw.com/en/pegida-founder-lutz-bachmann-found-guilty-of-inciting-hatred/a-19232497.

40. Commentaires de la députée SPD Gabriela Heinrich, AS/Mon (2016) 33, p. 3.

41. «Le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland s'inquiète des déclarations islamophobes du parti "AfD" en Allemagne», *op. cit.*

42. «Anne Brasseur: halte aux populistes, qui 'surfent' sur la peur des migrants», 13 janvier 2016: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5972&lang=1&cat=15>.

43. AS/Mon (2016) 33, p. 5.

pour sanctionner fermement et dissuader ces discours et comportements⁴⁵. Les autorités ont réfuté l'argument selon lequel elles n'auraient pas engagé d'action efficace à cet égard et communiqué au rapporteur des informations détaillées sur les mesures prises (y compris des sanctions pénales et une intensification des efforts pour élaborer et consolider les formations sur ce thème dans la sphère judiciaire)⁴⁶. Au niveau fédéral, le ministère de l'Intérieur et le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse ont présenté leur stratégie commune sur la prévention de l'extrémisme et la promotion de la démocratie⁴⁷. A l'échelon national ou local, de nombreux programmes, stratégies et initiatives sont en vigueur depuis des décennies en plus des forces démocratiques de la société, qui sont constamment engagées contre le racisme et l'extrémisme⁴⁸.

42. Dans le même temps, les organes de suivi internationaux relèvent les grandes manifestations populaires et les déclarations fermes des autorités, venant soutenir la diversité et le respect mutuel. Le CERD a notamment salué l'intention des autorités de réviser le Plan d'action national contre le racisme afin de refléter l'adoption d'une approche plus stratégique⁴⁹. Dans sa Résolution de 2016 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Allemagne, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux autorités allemandes de poursuivre leurs efforts pour « lutter contre le racisme et l'intolérance et prévenir l'extrémisme de droite »⁵⁰.

3.4.1. Cadre juridique

43. Plusieurs inquiétudes ont été exprimées quant au cadre juridique interdisant les discours et les infractions motivés par la haine. En particulier, l'article 130 du Code pénal allemand interdit l'incitation publique à la violence, à la haine ou à toute mesure arbitraire, ainsi que les insultes et la diffamation publiques, à condition que ces actes soient commis « d'une manière qui est susceptible de troubler l'ordre public » (ou la paix publique). Le CERD et l'ECRI ont recommandé la suppression de cette disposition relative au trouble à l'ordre public de l'article 130. Selon l'ECRI, ce lien de causalité peut être difficile à prouver et cette restriction entraîne une impunité considérable⁵¹. Dans leur réponse au rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, les autorités allemandes ont expliqué que cette disposition constituait un élément correctif destiné à éliminer les cas qui ne sont pas suffisamment graves pour mériter des sanctions pénales afin de parvenir à un équilibre entre la lutte contre le racisme et la garantie de la liberté de parole dans une société démocratique⁵². Les autorités ont par ailleurs expliqué que l'article 130.2 du Code pénal, qui incrimine la diffusion d'écrits de cette nature et la mise à disposition du public de tels contenus via la radio, les médias ou les services de télécommunication, *ne fait pas état* de l'exigence controversée⁵³.

44. En 2011, l'Allemagne a ratifié le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).

45. Concernant les infractions inspirées par la haine, le 8 mai 2015, un amendement à l'article 46 du Code pénal définissant la motivation raciste d'une infraction ordinaire comme une circonstance aggravante a permis de répondre (après deux tentatives infructueuses) à une recommandation de longue date de beaucoup d'organes de suivi, dont l'ECRI. Le Commissaire aux droits de l'homme⁵⁴ et le CERD⁵⁵ ont déjà salué cet

44. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur l'Allemagne, ACFC/OP/IV(2015)003, adopté le 19 mars 2015: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680473d77>.

45. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/19-22, 30 juin 2015: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/139/15/PDF/G1513915.pdf?OpenElement>.

46. AS/Mon (2016) 33, p. 7.

47. www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/praeventionsstrategie-gegen-extremismus-mit-bmfsfj.html.

48. Commentaire du député CDU/CSU Dr Thomas Feist.

49. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, *op. cit.*

50. Résolution CM/ResCMN(2016)4 du Comité des Ministres sur « La mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Allemagne » (adoptée le 3 février 2016, lors de la 1246^e réunion des Délégués des Ministres: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c1e65).

51. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), *op. cit.*

52. CommDH/GovRep(2015)7, Commentaires du gouvernement fédéral allemand sur le rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite officielle en Allemagne du 24 avril et du 4 au 8 mai 2015 (traduction): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2363203&Site=CM&direct=true>.

53. AS/Mon (2016) 33, p. 7.

amendement. Dans le même temps, le Commissaire a noté que plusieurs organisations avaient formulé des réserves quant au fait que l'article 46 ne fait pas expressément référence à des motivations autres que racistes, par exemple les motifs homophobes ou transphobes. Dans leurs commentaires, les autorités ont réfuté ce point de vue et estimé que l'évocation d'autres motivations établissant un mépris de la dignité humaine englobe tous les aspects reconnus de la discrimination, en particulier les motifs liés à l'orientation sexuelle des victimes, notamment à l'homophobie et à la transphobie⁵⁶.

46. Un autre domaine régulièrement décrit comme présentant des lacunes graves est celui de la collecte de données sur les infractions motivées par la haine. Ces dernières sont enregistrées dans la catégorie «criminalité à motivation politique» (*Politisch motivierte Kriminalität*), sous quatre sous-rubriques: infractions à motivation politique d'extrême droite, infractions à motivation politique d'extrême gauche, infractions à motivation politique commises par des étrangers, et autres infractions à motivation politique. Beaucoup d'organisations internationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales (ONG), dont le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI et Amnesty International⁵⁷, ont suggéré d'engager une réforme afin de prendre en compte toutes les infractions motivées par la haine, et pas seulement celles commises par des groupes extrémistes pour des considérations politiques (beaucoup d'infractions racistes et homophobes n'ayant pas de motivation politique). L'ECRI a noté en 2013 que le titre «infractions à motivation politique» est susceptible d'induire les agents de police en erreur lors de l'enregistrement des infractions. Les autorités allemandes ont expliqué que tous les actes criminels «motivés par l'intolérance sont automatiquement et simultanément classés 'à motivation politique' et que les nouvelles instructions données à la police imposaient que la possibilité d'une motivation raciste, xénophobe, inhumaine ou autre que politique soit systématiquement examinée en cas d'infraction violente⁵⁸.

47. Par ailleurs, selon les organes de suivi internationaux, l'absence de données sur l'origine ethnique des victimes d'infractions (les autorités semblent plutôt réticentes à collecter ce type de données) limite la capacité d'agir contre le racisme et la discrimination. L'utilisation du terme générique de «personne issue de l'immigration» pour identifier les victimes d'infractions motivées par la haine et de discrimination raciales a été critiquée par le CERD. Le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI et le CERD ont recommandé de collecter des données complètes, ventilées par motif comme l'origine ethnique, sur une base volontaire et anonyme, en se fondant sur l'auto-identification. Dans leurs commentaires, les autorités ont répété qu'à leur sens la collecte de statistiques officielles sur l'origine immigrée des individus ne permet que des conclusions limitées (par exemple la taille d'un groupe ethnique) et n'est pas pertinente pour les crimes de haine xénophobes/ racistes. Pour de telles infractions, les autorités enquêteraient sur les motivations des auteurs, alors que les victimes de crimes de haine ne sont pas tenues – entre autres pour des raisons historiques – de dévoiler leur origine ethnique (uniquement leur nationalité). La collecte de telles données soulèverait des problèmes d'ordre juridique, mais aussi pratique⁵⁹.

3.4.2. Extrémisme de droite organisé

48. Les autorités allemandes continuent de combattre l'extrémisme de droite organisé. Selon les estimations, le nombre de sympathisants de l'extrême droite s'élevait à près de 21 000 en 2014 (21 700 en 2013), dont 5 600 néonazis⁶⁰. Vingt organisations de ce type ont été interdites entre mars 2005 et septembre 2012⁶¹. Les associations antidémocratiques peuvent être purement et simplement interdites par le ministère de l'Intérieur, par opposition aux partis politiques dont la décision incombe à la Cour constitutionnelle fédérale. Les derniers partis à avoir été interdits sont le Parti socialiste du Reich, mouvement d'extrême droite, en 1952, et le Parti communiste d'Allemagne en 1956. Ainsi, selon le ministère fédéral de l'Intérieur, les milieux néonazis utilisent de plus en plus comme modèle d'organisation le parti politique, plus difficile à interdire.

54. Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite officielle en Allemagne du 24 avril et du 4 au 8 mai 2015, CommDH(2015)20 (anglais seulement), 1^{er} octobre 2015: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2356893&Site=COE&direct=true>.

55. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, *op.cit.*

56. AS/Mon (2016) 33, p. 7.

57. Amnesty International, Rapport 2014/2015. La situation des droits de l'homme dans le monde, 2015, p. 162: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1000012015french.PDF>.

58. Commentaires du gouvernement fédéral allemand sur le rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

59. AS/Mon (2016) 33, p. 8.

60. Ministère fédéral de l'Intérieur, 2014 Annual Report on the Protection of the Constitution. Facts and Trends, 2015, p. 9: <https://www.verfassungsschutz.de/download/annual-report-2014-summary.pdf>.

61. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

L'accès éventuel à des financements publics est une autre motivation⁶². Le rapport 2014 sur la protection de la Constitution cite deux partis relativement nouveaux employés par les néonazis comme plateformes pour mener leurs activités: *DIE RECHTE* (la Droite) et *Der III. Weg* (La troisième voie).

49. Dans un tel contexte, il convient de noter que le 1^{er} mars 2016, la Cour constitutionnelle fédérale a engagé une série d'audiences en vue d'une éventuelle interdiction du Parti national démocratique d'Allemagne (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, NPD), un parti ultranationaliste d'extrême droite, à la suite de la décision prise en 2012 par le *Bundesrat* de déposer une requête en ce sens au motif que ce parti défend des thèses racistes et constitue une menace pour l'ordre démocratique. Le NPD est représenté au *Landtag* de Mecklembourg Poméranie occidentale⁶³ et depuis 2014 au Parlement européen (où Ugo Voigt, ancien dirigeant du parti, occupe un siège); quelque 300 conseillers municipaux sont membres du NPD. Malgré une baisse du nombre de ses adhérents (5 200 en 2014; 5 500 en 2013), le NPD reste le parti d'extrême droite le plus influent⁶⁴. Les responsables politiques et de la sécurité sont d'avis qu'il joue un rôle dans les manifestations anti-immigrés et contribue à répandre la violence via ses discours de haine.

50. Alors que le gouvernement fédéral soutient l'action en justice, sans toutefois s'y joindre officiellement, certains pensent qu'elle pourrait s'avérer contreproductive. Notre ancienne collègue et ex-ministre fédérale de la Justice, M^{me} Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, a prévenu que l'affaire pourrait entraîner des retours de flamme juridiques et politiques, la décision d'interdire le parti étant loin d'être certaine et le NPD gagnant ainsi inutilement en visibilité. Il convient de prouver que le NPD s'emploie activement à renverser l'ordre constitutionnel, et l'interdiction, pour être prononcée, requiert la majorité des deux tiers des juges. La Cour constitutionnelle fédérale avait déjà tenté d'interdire le NPD en 2003, mais avait estimé que trop de membres de ce parti, y compris ses dirigeants, étaient des agents sous couverture des forces de sécurité.

51. En 2013, l'ECRI avait recommandé aux autorités allemandes d'introduire dans la loi une obligation de supprimer le financement public des organisations, y compris des partis politiques, qui prônent le racisme (à l'heure actuelle, les financements publics sont coupés uniquement en cas d'interdiction du parti)⁶⁵. Dans le même temps, l'ECRI a salué l'action préventive menée par les autorités en vue de sensibiliser les enfants et les jeunes aux dangers de l'extrémisme de droite et de les inciter à s'engager dans la lutte contre ce fléau. Ces dernières années, beaucoup d'initiatives de la société civile ont vu le jour pour s'opposer à l'intolérance, à l'instar du «projet Exit» qui porte une assistance aux membres d'organisations néonazies souhaitant quitter ce milieu, ou de *Rechts gegen Rechts* (*nazis contre nazis*), une organisation qui lance des campagnes originales fondées sur le principe des «dons involontaires» d'extrémistes de droite à des initiatives antiracistes⁶⁶. Le rapporteur se félicite de cet engagement de la société civile et du soutien des autorités; l'expérience allemande peut servir d'exemple à la mobilisation contre les extrémistes dans d'autres pays européens.

3.4.3. Violence extrémiste, infractions motivées par la haine et discours de haine

52. La violence extrémiste est malheureusement en recrudescence en Allemagne. En 2014, le ministère fédéral de l'Intérieur a dénombré 990 infractions violentes motivées par l'extrémisme de droite, soit 23,6 % de plus qu'en 2013 (801) et le nombre le plus important depuis 2008⁶⁷. Les infractions violentes à motivation xénophobe ont augmenté, passant de 494 en 2013 à 554 en 2014⁶⁸. Le dernier *Rapport sur la protection de la Constitution* publié en juin 2016 signale une augmentation spectaculaire du nombre de crimes violents d'extrême droite à caractère xénophobe⁶⁹; les actes de violence d'extrémisme de droite ont augmenté de 42,2 % par rapport à 2014 (de 990 à 1408). Dans le même temps, bien qu'il ne s'agisse pas de la même catégorie, il y a eu une augmentation considérable du nombre de crimes violents d'extrême gauche, avec une augmentation de 61,6% par rapport à 2014 (c'est-à-dire de 995 à 1608).⁷⁰

62. Ministère fédéral de l'Intérieur, 2014 Annual Report on the Protection of the Constitution, *op. cit.*, p. 12.

63. Avec 5 sièges, le parti a été sorti du *Landtag* de Saxe en 2014, où ses représentants occupaient auparavant 8 sièges.

64. Ministère fédéral de l'Intérieur, 2014 Annual Report on the Protection of the Constitution, *op. cit.*, p. 9 et 11.

65. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, *op. cit.*

66. Voir, par exemple, «Hitler birthday meal deal becomes unwitting donor to anti-neo-Nazi drive», *Deutsche Welle*, 20 avril 2016: www.dw.com/en/hitler-birthday-meal-deal-becomes-unwitting-donor-to-anti-neo-nazi-drive/a-19201288.

67. Ministère fédéral de l'Intérieur, 2014 Annual Report on the Protection of the Constitution, *op. cit.*, p. 12.

68. Commentaires du gouvernement fédéral allemand sur le rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

69. Le pourcentage d'infractions pénales violentes contre les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile a plus que quintuplé entre 2014 et 2015, voir <https://www.verfassungsschutz.de/en/public-relations/publications/annual-reports/annual-report-2015-summary>, p. 6.

70. Rapport 2015 sur la protection de la constitution, publié par le Ministère fédéral de l'intérieur en juin 2016, <https://www.verfassungsschutz.de/fr/public-relations/publications/annual-reports/annual-report-2015-summary>. Pour plus de détails sur les extrémistes de gauche ayant recours à la violence, voir p. 13-18.

53. Le 17 octobre 2015, M^{me} Henriette Reker, candidate à la mairie de Cologne, a été poignardée par un ancien militant d'extrême droite. Le procès de l'auteur présumé de cet acte s'est ouvert le 15 avril 2016; selon les procureurs, l'agression était motivée par la position de M^{me} Reker favorable à l'accueil des réfugiés⁷¹. Le 21 août 2015, le siège du SPD à Berlin a dû être évacué après une alerte à la bombe liée semble-t-il à la visite du vice-chancelier fédéral Sigmar Gabriel à un centre d'accueil pour réfugiés à Heidenau, en Saxe.

54. En 2014-2015, l'Allemagne a également connu une recrudescence du nombre d'attaques contre des structures pour demandeurs d'asile et réfugiés. La police a enregistré 1 031 attaques de ce type en 2015⁷², 199 en 2014 et 69 en 2013. Au cours du premier trimestre 2016, 347 infractions liées à l'hébergement de réfugiés ont été enregistrées par l'Office fédéral de police criminelle (BKA), dont trois tentatives d'homicide, 37 incendies criminels et 23 blessures⁷³. Le 6 mai 2015, la police a arrêté un groupe qui envisageait de faire exploser une bombe à clous dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (quatre personnes ont été jugées le 27 avril 2016); le 22 octobre 2015, la police a déjoué une attaque d'un groupe d'extrême droite qui prévoyait apparemment de faire exploser un centre de réfugiés en Bavière. Selon le quotidien *Die Zeit*, entre janvier et décembre 2015, 222 attaques dangereuses (principalement des incendies criminels) ont été commises contre des foyers d'accueil pour réfugiés en Allemagne. Seuls douze affaires ont été résolues, et quatre incidents seulement ont donné lieu à la condamnation des auteurs⁷⁴. Le 14 mai 2016, le chef du BKA Holger Münch a précisé que 45 incendies criminels avaient été commis contre des centres pour réfugiés depuis le début de l'année. Alors que les médias allemands parlent ouvertement d'un terrorisme d'extrême droite bien établi, le chef du BKA a reconnu pour sa part un risque possible d'émergence de «structures criminelles ou même terroristes», ajoutant que la police allemande prenait ce danger très au sérieux⁷⁵.

55. Concernant les discours et infractions motivées par la haine, le Commissaire aux droits de l'homme précise qu'en 2014, selon des données de la société civile, 292 manifestations anti-refugiés ont été organisées, pour protester notamment contre la création de centres d'accueil pour les demandeurs d'asile. 81 agressions contre des demandeurs d'asile ont été signalées⁷⁶. En mars 2016, des journalistes du projet «Correctiv» et du magazine *Der Spiegel* ont publié un rapport d'enquête sur les poursuites engagées concernant des infractions commises en 2014 à l'encontre de réfugiés (199 infractions ont été enregistrées, notamment pour incitation à la haine raciale, agression, blessures corporelles, et dommages aux biens): sur les 157 affaires examinées par les journalistes, seules 15 ont donné lieu à condamnation. Une personne a également été condamnée pour tentative de meurtre⁷⁷.

56. Parmi les autres sujets de préoccupation, le Commissaire aux droits de l'homme a particulièrement noté l'augmentation du nombre d'attaques contre des mosquées et des musulmans, des attitudes négatives de la part de la population envers les Roms et les Sintés ainsi que des attitudes antisémites⁷⁸. Comme il est rappelé dans le rapport de l'Assemblée parlementaire sur «Engagement renouvelé dans le combat contre l'antisémitisme en Europe»⁷⁹, 1 596 infractions antisémites ont été enregistrées par la police en 2014 en Allemagne, contre 1 275 en 2013. D'après les données sur les infractions inspirées par la haine collectées par l'OSCE/BIDDH, 129 crimes de haine motivés par des préjugés à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) ont été enregistrés par la police en 2014, dont 35 agressions physiques (le nombre exact est peut-être plus élevé que les chiffres officiels, la société civile ayant fait état de 118

71. «Man accused of stabbing Cologne mayor goes on trial», *Deutsche Welle*, 15 avril 2016: www.dw.com/en/man-accused-of-stabbing-cologne-mayor-goes-on-trial/a-19192002.

72. «Attacks on refugee homes as high as ever, German Criminal Police Office say», *Deutsche Welle*, 28 avril 2016: www.dw.com/en/attacks-on-refugee-homes-as-high-as-ever-german-criminal-police-office-says/a-19221702. Les autorités ont formulé certaines interrogations quant au nombre de suspects identifiés/de condamnations évoqué par *Die Zeit*, étant entendu que la police et le système judiciaire ne tiennent pas de statistiques «de flux». Elles ont également relevé que le nombre de dossiers enregistrés dans les statistiques officielles de la police criminelle (1 031 infractions en 2015, dont 177 infractions violentes) diffère des statistiques et listes de la société civile compilées par la presse, les évaluations de la police prenant en compte les résultats des enquêtes; les agressions sont classées sur la base de leur caractère pénal, à partir des définitions du système judiciaire et de la police. La longue durée des enquêtes et procédures judiciaires dans les affaires d'incendie criminel et d'incendie criminel aggravé (la durée moyenne des procédures devant les tribunaux régionaux est de 17,2 mois) rend prématurée toute analyse des autorités en charge de l'enquête/des tribunaux sur la base des condamnations prononcées à ce moment. AS/Mon (2016) 33, p. 8/9.

73. «Attacks on refugee homes as high as ever, German Criminal Police Office say», *op. cit.*

74. «Germany in flames», *Die Zeit online*, 4 décembre 2015: www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/anti-immigrant-violence-germany.

75. «German police chief concerned at growing anti-refugee violence», *Deutsche Welle*, 14 mai 2016: www.dw.com/en/german-police-chief-concerned-at-growing-anti-refugee-violence/a-19257795.

76. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

77. «Report: Majority of crimes against refugees unsolved», *Deutsche Welle*, 31 mars 2016: www.dw.com/en/report-majority-of-crimes-against-refugees-unsolved/a-19156653.

78. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

agressions violentes)⁸⁰. L'ECRI a recommandé au gouvernement fédéral et aux *Länder* qui n'ont pas encore adopté un plan d'action ou un programme global en vue de promouvoir la tolérance envers les personnes LGBT de s'inspirer des plans existants et d'élaborer leurs propres mesures. L'attention du rapporteur a également été attirée sur les menaces posées par la montée en puissance de l'antisémitisme fondé sur des motivations religieuses, du fondamentalisme islamique et de certains mouvements au sein de l'islam politique en Allemagne qui sont, de manière ouverte ou latente, antisémites ou antichrétiens.⁸¹ Les autorités ont informé le rapporteur que le gouvernement fédéral élabore actuellement un nouveau «plan d'action national contre le racisme», qui couvrira l'homophobie et la transphobie. Il devrait être achevé – en consultation avec la société civile – début 2017. D'autres mesures ont été prises pour traiter cette question, par exemple la mise sur pied d'un département des styles de vie homosexuels et de l'identité de genre et d'un groupe de travail interministériel pour traiter de la situation spéciale des personnes transsexuelles et intersexes en 2014⁸².

57. La violence islamiste, moins répandue que l'extrémisme de droite, n'en représente pas moins une menace potentielle, comme dans la plupart des autres pays européens. Début 2015, les forces de sécurité avaient connaissance de plus de 600 islamistes allemands ou habitant en Allemagne partis en Syrie ou en Irak⁸³, soit plus du double qu'au début de l'année 2014. En 2016, ils étaient près de 800⁸⁴. En avril 2016, quelque 1 100 islamistes résidant en Allemagne étaient considérés comme hautement dangereux⁸⁵. L'explosion d'une bombe qui a blessé trois personnes dans un temple Sikh à Essen le 16 avril 2016 a été qualifiée d'acte terroriste par les autorités, et les suspects placés en détention sont liés aux milieux islamistes⁸⁶. Le 3 mai 2016, le procès d'un djihadiste accusé de crimes de guerre en Syrie s'est ouvert à Francfort⁸⁷. Parmi les autres actes récents de violence à motivation islamiste, on peut citer l'agression au couteau d'un policier fédéral à Hanovre le 26 février 2016 par une jeune fille de 15 ans – prétendument influencée par la propagande de «l'Etat islamique» – ou encore l'attaque à la hache et au couteau de plusieurs personnes dans un train régional près de la ville de Würzburg le 18 juillet 2016 par un réfugié afghan de 17 ans. Le 24 juillet, un Syrien de 27 ans s'est fait sauter devant un bar à vin de la ville d'Ansbach, blessant 15 personnes. «L'Etat islamique» a revendiqué ultérieurement cette agression⁸⁸.

58. Les autorités allemandes prennent très au sérieux ces menaces contre la cohésion pacifique et démocratique de la société allemande. Dans leur réponse au rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur l'Allemagne, elles ont fourni des informations détaillées sur les mesures prises pour lutter contre les infractions et discours motivés par la haine⁸⁹. Le rapporteur souligne que tout doit être fait pour prévenir l'impunité pour les infractions commises à l'encontre de réfugiés et plus généralement pour celles motivées par la haine. Les responsables politiques doivent également continuer de condamner sans équivoque les infractions et discours inspirés par la haine, afin de soutenir la partie de la société civile qui représente, selon les termes du Président Gauck, «l'Allemagne de la lumière» par opposition à «l'Allemagne des ténèbres»⁹⁰.

59. Les discours de haine en ligne sont également devenus une source grandissante d'inquiétude pour le gouvernement fédéral, compte tenu de la recrudescence de messages xénophobes et racistes sur les réseaux sociaux et les plateformes en ligne depuis l'arrivée massive de réfugiés en Allemagne. Le gouvernement fédéral estime que les opérateurs de ces services devraient porter une part de responsabilité. Il a créé en 2015 un groupe de travail, composé d'entreprises d'internet et d'organisations de la société civile,

79. Rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination (rapporteur: M. Boriss Cilevičs, Lettonie, SOC), Doc. 14008. Le Dr Thomas Feist (CDU/CSU) a également souligné dans ses commentaires que le nombre d'agressions contre des institutions juives est beaucoup plus élevé que pour les autres religions et renvoie aux manifestations d'Al-Quds et leurs motivations sous-jacentes antisémites et racistes liées au fondamentalisme islamique et à l'islam politique en Allemagne. AS/Mon (2016) 33, p. 4.

80. OSCE/BIDDH, Hate Crime Reporting: Germany, 2014: <http://hatecrime.osce.org/germany>.

81. www.sueddeutsche.de/politik/antisemitismus-unter-muslimen-der-hass-ist-voellig-ausser-kontrolle-geraten-1.2059322. Voir aussi le Rapport de 2015 sur la protection de la constitution, *op.cit.*, p. 19-23.

82. AS/Mon (2016) 33, p. 9.

83. Ministère fédéral de l'Intérieur, 2014 Annual Report on the Protection of the Constitution, *op. cit.*

84. «More than 800 Islamists leave Germany to join IS in Syria and Iraq», *Deutsche Welle*, 23 février 2016: www.dw.com/en/more-than-800-islamists-leave-germany-to-join-is-in-syria-and-iraq/a-19066880.

85. «Police swoop on Salafist properties in Bremen», *Deutsche Welle*, 26 avril 2016: www.dw.com/en/police-swoop-on-salafist-properties-in-bremen/a-19214555.

86. «Third person detained over Sikh temple blast in Essen», *Deutsche Welle*, 21 avril 2016: www.dw.com/en/third-person-detained-over-sikh-temple-blast-in-essen/a-19206583.

87. «Trial opens in Frankfurt for German jihadist accused of war crimes in Syria», *Deutsche Welle*, 3 mai 2016: www.dw.com/en/trial-opens-in-frankfurt-for-german-jihadist-accused-of-war-crimes-in-syria/a-19231715

88. Informations fournies par les autorités, AS/Mon (2016) 33, p. 9.

89. Commentaires du gouvernement fédéral allemand sur le rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*, p. 8-10.

90. «Bundespräsident Gauck bei Flüchtlingen: 'Es gibt ein helles Deutschland'», *Spiegel Online*, 26 août 2015: www.spiegel.de/politik/deutschland/joachim-gauck-bei-fluechtlingen-es-gibt-ein-helles-deutschland-a-1049850.html.

qui a élaboré un document intitulé «Ensemble contre le discours de haine», dans lequel les entreprises d'internet s'engagent à mettre en place des mécanismes conviviaux pour signaler les discours de haine et contrôler, voire supprimer, les contenus considérés comme des discours de haine dans un délai de 24 heures⁹¹. L'Allemagne participe également au mouvement contre le discours de haine du Conseil de l'Europe par l'intermédiaire d'une campagne nationale soutenue par le ministère fédéral allemand de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (www.no-hate-speech.de).⁹²

3.4.4. Le racisme au sein des forces de l'ordre

60. Les organes de suivi, notamment le Commissaire aux droits de l'homme, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le CERD, l'ECRI et l'Institut allemand des droits de l'homme ont exprimé leurs inquiétudes quant aux pratiques de profilage racial au sein de la police allemande et demandé leur interdiction. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a relayé cet appel⁹³. Des rapports font état de fouilles routinières pratiquées sur des individus appartenant à des minorités ethniques sans aucune justification objective ou raisonnable qui, selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, constituent une discrimination⁹⁴. Dans sa communication à l'Examen périodique universel des Nations Unies de l'Allemagne en 2013, l'Institut allemand des droits de l'homme a déclaré que le profilage ethnique était une pratique approuvée par une décision de première instance et en a demandé l'interdiction⁹⁵. Ce jugement a toutefois été annulé par une juridiction d'appel, qui a précisé que des arrestations et fouilles fondées exclusivement sur la couleur de la peau violent le principe d'égalité de traitement de la Loi fondamentale allemande.

61. Plus généralement, des rapports inquiétants font état de comportements à motivation raciale de la part des services répressifs allemands. Des allégations d'actes de violence et d'insultes ont été signalées⁹⁶, mais aussi des formes moins visibles de racisme, dans le cadre de structures et de procédures des forces de l'ordre. En particulier, il semble que «certains policiers rechignent à l'enregistrement de plaintes pour des infractions à motivation raciste ou homo/transphobe». La crainte des formalités que nécessite l'enregistrement de ces plaintes peut être l'une des explications; «d'autres informations indiquent que des idées racistes et des sympathies avec les organisations d'extrême droite sont largement présentes au sein de la police⁹⁷».

62. Les autorités prétendent que les plaintes ou procédures judiciaires pour profilage racial sont rares, et que ce profilage racial n'est à l'évidence pas une pratique courante dans la police allemande. Les méthodes de fouille fondées exclusivement sur l'apparence de l'individu, en l'absence de faits ou de situations suspects, sont déjà illégales en l'état actuel de la législation, et ne sont ni enseignées ni pratiquées par la police fédérale. L'examen des deux critères est essentiel dans la pratique policière, notamment en liaison avec les contrôles d'entrée. Les tribunaux allemands ont eux aussi confirmé cette situation juridique au regard du droit international ainsi que la compatibilité des dispositions allemandes autorisant les fouilles par la police fédérale. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral ne voit pas la nécessité d'une nouvelle réglementation; il est convaincu que les signalements de comportement potentiellement raciste ou discriminatoire sont pris très au sérieux par la police fédérale dans le cadre de la supervision opérationnelle et administrative, et qu'ils font systématiquement l'objet d'une enquête approfondie⁹⁸.

63. L'existence potentielle de formes structurelles de racisme a été évoquée dans le rapport de 2014 de l'Assemblée parlementaire sur «La lutte contre le racisme dans la police»⁹⁹ et portée à l'attention du public grâce à l'affaire NSU (Mouvement clandestin national-socialiste), dont le procès est en cours. Cette affaire a

91. AS/Mon (2016) 33, p. 8.

92. Commentaires de la députée SPD Gabriela Heinrich, AS/Mon (2016) 33, p. 3.

93. Résolution CM/ResCMN(2016)4 du Comité des Ministres «Sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Allemagne», *op. cit.*

94. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

95. Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Seizième session, Résumé établi par le Haut-commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme. Allemagne, A/HRC/WG.6/16/DEU/3, 8 avril 2013: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?c=70&su=78.

96. Voir par exemple Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

97. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, *op. cit.* Cette conclusion de l'ECRI est combattue avec fermeté par le Dr Feist dans ses commentaires (voir AS/Mon (2016) 33, p.4), car elle fait référence «à des cas ou des allégations isolés – et inacceptables».

98. AS/Mon (2016) 33, p. 8/9.

99. Rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination sur la lutte contre le racisme dans la police (rapporteur: M. David Davies, Royaume-Uni, GDE), Doc. 13384.

montré que la police n'était pas en mesure d'identifier la motivation raciste et le groupe terroriste d'extrême droite derrière une série d'au moins dix meurtres et deux attentats à la bombe. Une commission spéciale a été établie au sein du *Bundestag* pour enquêter sur les défaillances des investigations. Cette commission a produit un rapport en 2013, et une deuxième commission d'enquête a été mise en place en novembre 2015, à la suite de nouvelles informations apparues au cours des procès. Selon le Commissaire aux droits de l'homme, mais aussi de l'ECRI et du CERD, l'affaire NSU est exemplaire en ce qu'elle met en lumière des défaillances systématiques dans l'identification et la prise en compte de la motivation raciale derrière les infractions, susceptibles de masquer un racisme institutionnel¹⁰⁰. En dépit des nombreux rapports en ce sens, les autorités allemandes ont récemment déclaré ne pas partager ces descriptions de racisme institutionnel (formes structurelles de racisme)¹⁰¹, et ont réitéré cette position dans leurs commentaires.¹⁰²

64. En tout état de cause, les autorités allemandes ont tout à gagner à prendre «des mesures concrètes pour instaurer un climat de confiance entre les personnes appartenant à des minorités et la police»¹⁰³. Les rapports de l'ECRI, du CERD et du Commissaire aux droits de l'homme contiennent nombre de recommandations pratiques sur la façon de procéder. Un changement de paradigme, à savoir le passage d'une vision étriquée du racisme qui semble prévaloir en Allemagne (et souvent réduite à l'idéologie d'extrême droite) à «une définition plus large du racisme incluant la discrimination indirecte, structurelle et institutionnelle»¹⁰⁴ semble fortement recommandé. Les autorités s'appuient sur le concept de «discrimination raciale», tel que défini à l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁰⁵, qui a valeur de loi fédérale en Allemagne¹⁰⁶.

3.5. Discrimination

3.5.1. Cadre juridique

65. L'Allemagne n'a pas ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177) interdisant la discrimination (signé en 2000).

66. La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, la religion ou la croyance, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle est interdite par la loi générale sur l'égalité de traitement, entrée en vigueur en 2006. Cette loi lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi et des transactions en droit civil, mais ne couvre pas la discrimination de la part des autorités publiques. Dans sa communication à l'Examen périodique universel des Nations Unies de l'Allemagne en 2013, l'Institut allemand des droits de l'homme a demandé à ce que la loi générale sur l'égalité de traitement prévoit des recours collectifs. En 2015, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a estimé que la législation anti-discrimination comportait des insuffisances¹⁰⁷; et le Comité des Ministres a recommandé pour sa part de renforcer cette législation¹⁰⁸.

67. En 2006, une Agence fédérale de lutte contre la discrimination a été établie au sein du ministère de la Famille. Cette agence aide les personnes cherchant une protection contre la discrimination et s'efforce de parvenir à des règlements à l'amiable par le biais de la conciliation. Selon les organes de suivi internationaux, dont le Commissaire aux droits de l'homme, le CERD, l'ECRI, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Comité des Ministres, le mandat de cette agence doit être élargi (par ex. pour lui conférer des pouvoirs plus vastes d'enquête et d'aide juridique aux victimes), son budget renforcé et son effectif accru. Beaucoup de *Länder* ont également mis en place des agences spécialisées pour combattre la discrimination. Les autorités ont précisé que le gouvernement fédéral a déjà renforcé le budget et l'effectif de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination au cours des dernières

100. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, *op. cit.*

101. Commentaires du gouvernement fédéral allemand sur le rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*, p. 8-10.

102. AS/Mon (2016) 33, p. 9.

103. Résolution CM/ResCMN(2016)4 du Comité des Ministres, *op. cit.*

104. Selon l'Institut allemand des droits de l'homme. Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, A/HRC/WG.6/16/DEU/3, *op. cit.*

105. En l'occurrence «toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique».

106. AS/Mon (2016) 33, p. 10.

107. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur l'Allemagne, ACFC/OP/IV(2015)003, *op. cit.*

108. Résolution CM/ResCMN(2016)4 du Comité des Ministres, *op. cit.*

années et qu'il continuera en ce sens. Quatre des seize *Länder* ont également renforcé à leur niveau leurs agences spécialisées dans la lutte contre la discrimination, ce qui constitue une étape supplémentaire sur la voie d'une protection complète et effective contre la discrimination à l'échelon local.

3.5.2. Sintés, Roms et autres minorités nationales

68. Les «personnes issues de l'immigration», ainsi que les Sintés et les Roms ont, selon l'ECRI, un accès à l'emploi et à l'éducation inférieur à la moyenne¹⁰⁹. Les autorités reconnaissent que les personnes immigrées, tout comme les Sintés et les Roms, sont représentées de manière disproportionnée dans les rangs des personnes aux résultats scolaires les plus faibles et qu'ils ont de ce fait moins de chances d'accéder à l'enseignement supérieur. Ils ont cependant la possibilité de participer à tous les programmes de soutien linguistique préscolaire ou scolaire et à d'autres actions de soutien dans les divers types d'établissements d'enseignement¹¹⁰. Selon le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, les enfants sintés et roms seraient surreprésentés dans les écoles spéciales. Cependant, sur un plan général, les représentants des minorités nationales jugent relativement élevé le niveau de protection de leurs droits. Le ministère fédéral de l'Intérieur organise une conférence annuelle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), qui réunit des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des minorités nationales. Une commission de consultation sur les questions concernant les Sintés et les Roms allemands a été créée. Les autorités apportent un soutien substantiel à la sauvegarde et au développement des langues et des cultures des minorités nationales¹¹¹. Concernant les langues minoritaires, en 2014, le Comité des Ministres a recommandé aux autorités allemandes de redoubler d'efforts pour promouvoir le bas sorabe, le frison septentrional et le frison saterois, le bas allemand, le danois et le romani, par l'intermédiaire notamment d'une offre éducative adaptée et des médias¹¹².

3.5.3. Personnes LGBT

69. Concernant la discrimination envers les personnes LGBT, plusieurs améliorations majeures dans la situation juridique des homosexuels et bisexuels sont à saluer. La loi sur le partenariat de vie, adoptée en 2001, a créé une institution autre que celle de la loi sur la famille pour les couples de même sexe. En 2004, des droits supplémentaires ont été accordés aux partenaires civils de même sexe. La Cour constitutionnelle fédérale a encore renforcé ces droits, déclarant inconstitutionnelle à plusieurs occasions la différence de traitement entre le mariage et le partenariat civil entre personnes de même sexe. Selon le rapport de l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne, les partenariats entre personnes de même sexe sont juridiquement équivalents au mariage sous tous les aspects autres que l'adoption¹¹³.

70. Dans le même temps, l'homophobie a toujours cours au sein de la société allemande. Dans une étude de 2012 citée dans le rapport de la FRA, 30,7 % des personnes ayant répondu ont déclaré avoir fait l'expérience du harcèlement au travail ou durant leur formation en raison de leur orientation lesbienne/bisexuelle et 20 % ont fait état d'un traitement irrespectueux de la part du personnel médical. Ces chiffres sont encore plus élevés si l'on prend en compte les personnes trans; un tiers d'entre elles ont été victimes de violences sexuelles, la moitié a subi une discrimination au travail et 44 % de ces personnes ont été discriminées en rapport avec un traitement médical.

109. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, *op. cit.*; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, *op. cit.*

110. Voir les [Informations](#) transmises en 2015 par l'Allemagne à la Commission européenne sur les progrès dans la mise en œuvre du rapport «Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms allant jusqu'à 2020 – Ensemble intégré de mesures visant à promouvoir l'intégration et la participation des Sintis et des Roms en Allemagne»).

111. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur l'Allemagne, *op. cit.*

112. Recommandation CM/RecChL(2014)5 du Comité des Ministres sur «l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne», adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2014: https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/Recommendations/GermanyCMRec5_fr.pdf.

113. Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity. Germany. January 2014 Update, EU FRA, GIHR, 2014: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/country-study-lgbt-legal-update-2014-de.pdf.

3.6. Liberté des médias

71. Dans la plupart des rapports de suivi et d'évaluation internationaux, l'Allemagne affiche un bilan très positif en matière de liberté des médias. Elle jouit du statut de pays «libre» dans les rapports de Freedom House relatifs à la liberté de la presse¹¹⁴ et à la liberté sur internet¹¹⁵. Dans le «Classement mondial de la liberté de la presse» publié par Reporters sans frontières, l'Allemagne est passée en 2016 (les données datent de 2015) de la 12^e à la 16^e place mondiale – ce qui reste un excellent classement en soi. Cette baisse relative est liée d'abord aux violences contre les journalistes couvrant notamment les activités du groupe islamophobe et xénophobe «Pegida», en particulier les menaces et le harcèlement (environ 30 agressions selon Freedom House) et deuxièmement à l'affaire *Netzpolitik.org*¹¹⁶. Dans cette dernière, pour la première fois depuis 30 ans et la quatrième fois de toute l'histoire de la République fédérale d'Allemagne, le procureur général fédéral a ouvert une enquête pour trahison contre des journalistes-blogueurs du magazine en ligne *netzpolitik.org* qui ont publié des rapports confidentiels des services secrets sur la surveillance de l'internet. L'enquête a été diligentée le 13 mai 2015 et a déclenché des manifestations populaires à Berlin. Le 4 août, le ministre fédéral de la Justice Heiko Maas a démis de ses fonctions le procureur général fédéral Harald Range qui avait initié l'enquête. Le 10 août, le procureur général fédéral par interim a annoncé la suspension de l'enquête¹¹⁷. Au-delà du débat sur la liberté des médias, cette intervention directe du ministre fédéral de la Justice dans une enquête via le renvoi du procureur général fédéral peut soulever des questions quant à l'indépendance du parquet. Les autorités insistent sur le fait qu'en vertu de la législation allemande existante, les procureurs – y compris le procureur général près la Cour fédérale de justice – ne sont en fait pas indépendants et qu'ils sont soumis à la supervision administrative du ministre fédéral de la Justice et de la Protection du consommateur et des ministères de la Justice des *Länder* (article 147 de loi sur le système judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*)). Ils sont de ce fait liés aux instructions qu'ils reçoivent. Les instructions manifestement illégales, dont les auteurs sont par ailleurs passibles de sanctions, ne sont pas contraignantes pour la personne qui en est le destinataire. En obéissant à une telle instruction, le destinataire s'expose à d'éventuelles conséquences pénales. Les autorités, après description détaillée du système de poursuite, concluent à l'absence de tout danger d'ingérence à motivation politique dans les procédures pénales liées à des dossiers individuels, et jugent inutile de créer une règle générale imposant que les instructions soient publiées par écrit¹¹⁸. A la lumière de l'affaire *Netzpolitik.org*, qui contredit cette position, le rapporteur estime qu'il serait cependant souhaitable d'examiner de plus près cette option afin de renforcer l'indépendance du ministère.

72. Un autre facteur est cité pour son incidence sur la situation en termes de liberté des médias, à savoir la loi relative à la lutte antiterroriste de 2009, connue sous le nom de loi BKA, qui accorde à l'Office fédéral de police criminelle (BKA) le pouvoir d'agir de manière préventive contre des infractions en liaison avec le terrorisme international – ce qui était auparavant une prérogative exclusive des services de renseignement. L'un de ces pouvoirs confiés au BKA par cette loi est la surveillance des télécommunications des «détenteurs de secrets professionnels» (journalistes, avocats et médecins)¹¹⁹. La Cour constitutionnelle fédérale a, le 20 avril 2016, jugé la loi BKA de 2009 partiellement inconstitutionnelle¹²⁰. Ces dispositions devraient être révisées dans la nouvelle loi BKA¹²¹.

73. Enfin, la décision du gouvernement fédéral d'autoriser les poursuites contre l'humoriste Jan Böhmmermann en vertu de l'article 103 du Code pénal (insulte d'une personne privée visant des représentants ou des organes d'un Etat étranger) pour avoir insulté le Président turc Recep Tayyip Erdoğan a relancé le débat sur la liberté d'expression en Allemagne. Si certains ont critiqué l'humoriste pour ses insultes obscènes

114. Voir les éditions 2015 et 2016 de Freedom of the Press, *Freedom House*: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/germany>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>.

115. «Germany» in Freedom on the net 2015, *Freedom House*: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2015/germany>.

116. «Allemagne», Classement mondial de la liberté de la presse, 2016, Reporters sans frontières: <https://rsf.org/fr/allemande>.

117. A propos de l'affaire *Netzpolitik* voir par exemple: www.dw.com/search/en/netzpolitik.org/category/9097/.

118. AS/Mon (2016) 33, p. 11.

119. Concernant la loi et les débats autour de son adoption voir: «What is the Federal Criminal Police Office allowed to do when surveilling terrorists?», *Deutsche Welle*, 19 avril 2016: www.dw.com/en/what-is-the-federal-criminal-police-office-allowed-to-do-when-surveilling-terrorists/a-19199733.

120. Selon la Cour, bien que les pouvoirs de surveillance du BKA soient conformes à la Loi fondamentale, le cadre juridique actuel qui les accorde ne répond pas au principe de proportionnalité (les dispositions sont en partie trop génériques et larges); les éléments inconstitutionnels de la loi ne relèvent pas de son essence même et la loi restera en vigueur jusqu'en 2018, mais fera l'objet de restrictions. Voir «German court: anti-terror laws partially unconstitutional», *Deutsche Welle*, 20 avril 2016: www.dw.com/en/german-court-anti-terror-laws-partially-unconstitutional/a-19200199.

121. AS/Mon (2016) 33, p. 11.

et provocatrices, d'autres l'ont soutenu affirmant qu'il exerçait son droit à la liberté d'expression. Le 15 avril 2016, la Chancelière Merkel a donné l'autorisation nécessaire à l'ouverture de poursuites contre l'humoriste (suite à un examen par le gouvernement fédéral, dans lequel ont participé les ministères fédéraux des affaires étrangères, de la justice, de l'intérieur, et le Vice-Chancelier Gabriel), tout en annonçant également que le gouvernement fédéral (à savoir le Ministère de la justice) envisage de demander la suppression de l'article 103 du Code pénal. Cette norme juridique rarement utilisée, connue également sous le vocable de «*Lèse majesté*», prévoit une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison. Elle a été vivement critiquée pour son obsolescence et son iniquité (car elle protège expressément les représentants des Etats étrangers) et considérée comme incitant aux abus de la part des autorités étrangères.

4. L'Etat de droit

4.1. Système judiciaire et ministère public

74. L'indépendance de la justice est garantie par la Loi fondamentale. Le système judiciaire a une structure fédérale: la compétence est exercée par les juridictions fédérales (dont la Cour constitutionnelle fédérale) et par les juridictions des seize *Länder*. C'est à ces derniers qu'incombe l'essentiel de la charge que représente l'administration de la justice¹²².

75. Dans son rapport de 2015 sur «Menaces contre la prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire», notre collègue Marieluise Beck (Allemagne, ADLE) a souligné trois sujets de préoccupation concernant l'Etat de droit dans son propre pays¹²³. Premièrement, l'Allemagne n'a toujours pas mis en place de Conseil supérieur de la magistrature pour introduire une dose d'administration autonome de la justice. Dans les faits, les juges et procureurs sont officiellement recrutés et promus par les ministres de la Justice – une situation qui n'est pas considérée en soi comme préjudiciable à l'indépendance de la justice en Allemagne en raison de son système fédéral (diverses forces politiques exercent le pouvoir dans les différents *Länder*), de procédures de recrutement strictes et d'un solide esprit de corps. Par ailleurs, dans plusieurs *Länder*, certains éléments d'administration autonome de la justice existent déjà. Dans le même temps, «une dose d'administration autonome de la justice, sans exclure une représentation raisonnable des responsables politiques, comme le recommande la Commission de Venise, serait souhaitable, aussi pour le bon exemple». Deuxièmement, le rapport a critiqué la capacité des ministres à donner des instructions aux procureurs dans une affaire donnée. Dans la pratique, les ministres font un usage très prudent de cette prérogative qui assure en même temps un contrôle parlementaire sur le parquet; les instructions qui s'opposent au «principe de légalité» (obligeant les procureurs à enquêter et mener des poursuites) constituent une obstruction à la justice et sont par conséquent illégales. Cependant, la nomination et révocation des procureurs par les ministres de la Justice pourraient également être utilisées pour influencer indûment le ministère public, comme il a été allégué au sujet de l'affaire *Netzpolitik.org* évoquée précédemment. M^{me} Beck a fait la proposition suivante: «la responsabilité démocratique du ministère public pourrait être préservée, tout en minimisant le risque d'abus motivés par des raisons politiques, en posant pour principe que toute instruction individuelle doit être donnée par écrit et rendue publique: dès lors qu'un ministre est en mesure d'expliquer au parlement et, au final, aux électeurs pour quelles raisons il a donné une instruction précise à un procureur, il y a de fortes chances pour que cette instruction ait été légitime». Pour finir, les salaires des juges et des procureurs se placent, par rapport à la moyenne nationale, à l'avant-dernier rang en Europe.

76. En 2009, l'Assemblée avait déjà invité l'Allemagne à envisager de créer un système d'autonomie de la justice, à augmenter progressivement les salaires des juges et des procureurs et à abolir la possibilité pour les ministres de la Justice de donner des instructions au parquet sur des cas individuels¹²⁴. Elle a réitéré ces demandes en 2015¹²⁵. Déclarant que la justice doit non seulement être indépendante de toute influence politique, mais aussi perçue comme telle, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a, dans son rapport de 2014, adressé des recommandations similaires aux autorités allemandes¹²⁶.

122. Pour une vue d'ensemble du système judiciaire en Allemagne, voir «Organisation de la justice dans les Etats membres – Allemagne», portail European e-justice: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-de-fr.do?init=true&member=1.

123. Rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc. 13713.

124. Résolution 1685 (2009) «Allégations d'abus du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe».

125. Résolution 2040 (2015) «Menaces contre la prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire».

77. Dans leurs commentaires, les autorités ont insisté sur l'indépendance du système judiciaire, garantie par le fait que les juges peuvent prendre leurs décisions individuellement et en toute indépendance, sans aucune influence de tierces parties – et notamment sans l'influence d'une autre branche de l'Etat – et qu'ils ne sont soumis qu'à la loi dans les décisions qu'ils prennent. Le système allemand prévoit un certain nombre d'organes autogérés (dont des conseils de nomination des juges, des conseils de juges représentant la profession, des bureaux en charge de la répartition des dossiers et de la composition des formations de jugement, ou des comités pour l'élection de juges). Les autorités ont par ailleurs souligné que la grande majorité des juges (19.923 sur les 20.382 juges allemands) et des procureurs (5.132 sur les 5.231 procureurs allemands) sont employés au niveau des *Länder*. Dans le cadre de la «réforme du fédéralisme», les compétences législatives concurrentes de la fédération en matière de rémunération et de pensions des fonctionnaires et juges ont été abrogées et, avec effet au 1^{er} septembre 2006, les *Länder* disposent des compétences législatives exclusives sur les rémunérations et les retraites des juges et procureurs (article 74 (1) no. 27 de la loi fondamentale)¹²⁷. Le rapporteur prend dûment note de ces informations, mais invite néanmoins les autorités allemandes à régler les questions soulevées par l'Assemblée et le GRECO.

4.2. Lutte contre la corruption

78. Selon l'indice de perception de la corruption établi en 2015 par Transparency International, l'Allemagne affichait le 10^{ème} niveau de corruption le plus bas du monde – occupant ainsi la 7^{ème} meilleure place des Etats membres du Conseil de l'Europe et la 5^{ème} des pays de l'Union européenne¹²⁸. D'après le GRECO, «L'Allemagne figure généralement en tête des classements internationaux en matière de lutte contre la corruption et elle est considérée comme dotée d'un solide cadre de répression et de prévention de ce phénomène»¹²⁹.

79. Le rapport anticorruption 2014 de l'Union européenne reconnaît également qu'en matière de lutte contre la corruption, l'Allemagne figure parmi les meilleurs élèves de l'Union européenne. La Commission européenne a cependant formulé plusieurs recommandations afin d'améliorer encore la situation: mettre en place des sanctions sévères dans les cas de corruption d'agents publics élus; élaborer une politique relative aux pratiques de «pantouflage» lorsque des fonctionnaires quittent leurs fonctions pour aller travailler au sein d'entreprises qu'ils ont pu aider récemment; sensibiliser davantage les petites et moyennes entreprises aux risques de la corruption étrangère, et répondre plus efficacement aux préoccupations liées au financement des campagnes électorales¹³⁰. Dans l'intervalle, une infraction de corruption de parlementaires est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014. A la suite de l'amendement de la loi relative aux ministres fédéraux et de la loi régissant le statut juridique des secrétaires d'Etat, la règle imposant une période d'attente aux membres du gouvernement fédéral et aux secrétaires d'Etat sortants, avant d'accepter un emploi, est entrée en vigueur le 25 juillet 2015¹³¹.

80. L'Allemagne a signé, mais n'a pas ratifié la Convention civile sur la corruption (STE n° 174, signée en 1999), la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173, signée en 1999) et son protocole additionnel (STE n° 191, signé en 2003). En 2016, l'Allemagne a signé la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), mais ne l'a pas encore ratifiée. L'Allemagne n'est pas membre de MONEYVAL.

81. Selon les autorités, la ratification de la Convention pénale sur la corruption et celle de son Protocole additionnel devraient intervenir dans un avenir proche. L'Allemagne a déjà transposé toutes les dispositions de la Convention pénale sur la corruption et du Protocole additionnel dans son droit national après l'entrée en vigueur de la loi de lutte contre la corruption (*Gesetz zur Bekämpfung der Korruption*) le 26 novembre 2015. Conformément à la Loi fondamentale, un projet de loi de ratification a été adopté par le gouvernement fédéral le 25 mai 2016 et par le *Bundesrat* en juillet 2016. Le *Bundestag* est censé l'examiner en septembre 2016. Concernant la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, elle est toujours en cours d'examen pour déterminer si elle nécessite de créer dans le droit allemand des dispositions spécifiques de protection

126. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Rapport d'évaluation. Allemagne, adopté le 10 octobre 2014, publié le 28 janvier 2015: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291_Germany_FR.pdf.

127. AS/Mon (2016) 33, p. 12.

128. Voir Transparency International Corruption Perception Index: www.transparency.org/cpi2015#results-table.

129. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Allemagne, *op. cit.*

130. Commission européenne, COM(2014) 38 final, *Annexe: Allemagne au rapport anticorruption de l'UE*, 3 février 2014: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_germany_chapter_fr.pdf.

131. La procédure a été décrite en détail par les autorités dans leurs commentaires, voir AS/Mon (2016) 33, p. 12.

des donneurs d'alerte. L'Allemagne envisage également de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, qui a été signée le 28 janvier 2016. Une loi de ratification de la Convention pénale sur la corruption, de son Protocole additionnel et de la Convention sur le financement du terrorisme a été adoptée par le *Bundestag*¹³² le 20 octobre 2016.

82. Alors que les deux premiers cycles d'évaluation du GRECO¹³³ ont clairement confirmé la réputation de l'Allemagne en tant que pays respectueux des normes anticorruption du Conseil de l'Europe, le troisième cycle d'évaluation consacré aux incriminations¹³⁴ et à la transparence du financement des partis politiques soulève des préoccupations. Le GRECO a dû préparer trois rapports intérimaires avant de conclure que le niveau de conformité avec les recommandations n'est plus «globalement insuffisant». La plupart des problèmes avaient trait au second thème, à savoir la transparence du financement des partis politiques. Dans le troisième rapport intérimaire, le GRECO a maintenu «les plus vives réserves à l'égard de l'attention très limitée accordée à plusieurs recommandations portant sur des questions de la plus haute importance, comme l'instauration d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagne électorale, le renforcement de la transparence concernant les dons directs à des parlementaires et à des candidats aux élections appartenant à des partis politiques, et l'augmentation plus importante des ressources allouées au président du *Bundestag* pour la surveillance du financement des partis politiques»¹³⁵. A cet égard, il convient de noter que les fondations proches des partis politiques (*Stiftung*) jouent traditionnellement un rôle très important au sein des partis politiques allemands. Les autorités ont rappelé les nouvelles règles régissant les dons à des parlementaires excédant au total € 10 000 par an, ou les dons individuels de plus de € 50 000, qui sont à déclarer respectivement au membre du comité exécutif du parti en charge des finances et au président du *Bundestag* allemand¹³⁶.

83. Dans son deuxième rapport de conformité au titre du troisième cycle d'évaluation, publié en juin 2016¹³⁷, le GRECO a conclu que l'Allemagne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante huit des vingt recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du troisième cycle. A ce jour, dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre. Il semble que les récents amendements à la loi sur les partis politiques, adoptés le 22 décembre 2015 (et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016), soient en mesure d'améliorer la transparence et la mise en œuvre effective de la réglementation et qu'ils aillent dans la bonne direction. Pour autant, le GRECO regrette que ce processus de réforme n'ait pas été mis à profit pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Il tient à souligner à nouveau que plusieurs recommandations portant sur des questions de la plus haute importance sont toujours en suspens, comme l'instauration d'un système permettant la publication en temps opportun des comptes de campagne électorale, le renforcement de la transparence concernant les dons directs à des parlementaires et les élections. A nouveau, le GRECO invite instamment les autorités allemandes à traiter les recommandations en suspens au plus vite¹³⁸.

84. Dans le rapport au titre du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO a adressé huit recommandations aux autorités allemandes¹³⁹. En ce qui concerne les parlementaires, il a recommandé: 1) d'accroître la transparence du

132. L'adoption d'une loi de ratification par le *Bundestag* ne signifie toutefois pas la fin du processus de ratification.

133. Le premier cycle d'évaluation portait sur les thèmes suivants: «indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition» et «étendue et portée des immunités». Ceux examinés dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation étaient les suivants: «identification, saisie et confiscation des produits de la corruption* administration publique et corruption (systèmes d'audit, conflits d'intérêts); utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption; législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption; liens entre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux. Voir: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_FR.asp?.

134. Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption, son Protocole additionnel et le Principe directeur 2 de la Recommandation (PDC 2).

135. GRECO, Troisième cycle d'évaluation: Troisième rapport de conformité intérimaire sur l'Allemagne, adopté le 6-10 octobre 2014: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%2919_3rd_Interim_Germany_FR.pdf.

Les autorités ont déclaré que, pour l'heure, les partis politiques doivent publier chaque année des bilans comptables faisant état des dépenses relatives aux campagnes électorales, AS/Mon (2016) 33, p. 13.

136. AS/Mon (2016) 33, p. 13.

137. GRECO, Troisième cycle d'évaluation: Deuxième rapport de conformité sur l'Allemagne: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté les 14-18 mars 2016, publié en juin 2016, [GrecoRC3\(2016\)5](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2016)5)

138. *Ibid.*, p. 10.

139. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Allemagne, *op. cit.*

processus parlementaire, (par exemple, en introduisant des règles visant l'interaction des députés avec les lobbyistes); 2) d'introduire une obligation de signalement ad hoc de tout conflit potentiel entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire et de communiquer aux députés des consignes écrites relatives à cette obligation; 3) de renforcer le système de déclaration existant, notamment en élargissant la portée des déclarations, afin qu'elles incluent, par exemple, des informations sur les principaux avoirs et qu'elles englobent également des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants; 4) d'assurer la supervision et l'application efficaces des règles relatives à l'obligation de déclaration, aux conflits d'intérêts et à d'autres aspects de la conduite des membres du parlement. Concernant les recommandations relatives aux juges et aux procureurs, consultez le paragraphe respectif du rapport susmentionné. Aucun rapport de conformité sur l'Allemagne n'avait été publié dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation au moment de l'élaboration du présent document.

85. S'agissant de la corruption étrangère, l'Allemagne fut l'un des premiers Etats à ratifier la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention anticorruption) en 1998; en 2014, elle a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. Selon Transparency International, l'Allemagne applique rigoureusement la Convention anticorruption de l'OCDE; l'ONG a par ailleurs adressé plusieurs recommandations aux autorités allemandes¹⁴⁰.

4.3. Services de renseignement et de sécurité

86. La surveillance et l'interception des communications de citoyens allemands et d'étrangers se trouvant en Allemagne sont régies par la loi «G-10» (restreignant le droit à la vie privée inscrit à l'article 10 de la Loi fondamentale). Les mesures relatives à la collecte intrusive d'informations sont contrôlées a posteriori par le Comité de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium*) composé de neuf membres élus du *Bundestag*. Toute mesure relevant du champ d'application de la loi G-10 doit être autorisée par la «commission G-10» nommée par le Comité de contrôle parlementaire. D'autres acteurs sont chargés de superviser la surveillance exercée par les services de renseignement, notamment le commissaire fédéral pour la protection des données et la liberté d'information et la commission confidentielle du *Bundestag* responsable du budget des services de renseignement et de sécurité. Des organes similaires sont en place au niveau des *Länder*¹⁴¹. Les activités des trois services de renseignement allemands sont dans l'ensemble soumises à la supervision de la commission de contrôle parlementaire. Seul le service de renseignement fédéral (*Bundesnachrichtendienst*) est habilité à assurer une surveillance des communications stratégiques en vertu de l'article 5 de la loi G-10¹⁴².

87. Dans son rapport de 2015 sur l'Allemagne, le Commissaire aux droits de l'homme s'est félicité de la mise en place d'un cadre général de contrôle démocratique des services de renseignement et de sécurité, mais a encouragé les autorités à renforcer le cadre juridique en vigueur et à améliorer les voies de recours juridiques contre les abus afin de garantir la protection pleine et entière des droits de l'homme. Il a proposé d'améliorer les capacités des organes de contrôle (y compris en terme de ressources), de garantir leur plein accès à toutes les informations et de clarifier la question de la surveillance exercée par les services de renseignement allemands en dehors de l'Allemagne, à l'égard de personnes qui ne sont pas des ressortissants allemands. Selon le Commissaire, ces mesures pourraient permettre de remédier aux lacunes en matière de contrôle des opérations de surveillance mises en lumière par les révélations de M. Snowden¹⁴³. Ces fuites ont révélé, *inter alia*, la coopération étroite entre le Service fédéral du renseignement allemand (*Bundesnachrichtendienst*, BND) et l'Agence nationale de la sécurité (NSA) des Etats-Unis qui a échappé à tout contrôle démocratique. Cette coopération portait notamment sur des opérations de surveillance à «ciel ouvert» et la transmission d'un volume considérable de métadonnées par le BND à la NSA. En 2015, on a également appris que le BND exerçait des opérations de surveillance visant d'autres pays européens, y compris des responsables politiques de haut rang, pour le compte de la NSA. A la suite des révélations de M. Snowden, le 20 mars 2014, le *Bundestag* a mis en place une commission chargée d'enquêter dans l'affaire de la NSA. D'après le Commissaire, les lacunes mises en lumière portent sur le

140. Voir Transparency International, Exporting Corruption. Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combating Foreign Bribery, 11^{ème} rapport, 2014, partie consacrée à l'Allemagne:

www.transparency.org/exporting_corruption/Germany.

141. Pour une description du système de contrôle des services de renseignement, voir p. 14-15 du Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

142. AS/Mon (2016) 33, p. 13.

143. Pour connaître la position de l'Assemblée sur la surveillance de masse et son contrôle démocratique à la lumière des révélations de M. Snowden, voir la [Résolution 2045 \(2015\)](#) et la [Recommandation 2067 \(2015\)](#) sur les opérations de surveillance massive.

manque de ressources et d'expertise des organes de contrôle, des problèmes de coordination (dus à la concurrence que se livrent les différents organes, et à leur fragmentation), la portée du contrôle des télécommunications (il appartient au gouvernement fédéral de décider si une mesure relève du champ d'application de la loi G-10) ainsi que sur l'absence de recours effectif pour les personnes concernées par des opérations de surveillance.

88. En réponse aux recommandations du Commissaire, les autorités ont informé le rapporteur que deux projets de loi sont actuellement devant le parlement: l'un a trait aux activités de supervision de la commission de contrôle parlementaire, et l'autre clarifie le cadre juridique de la surveillance des communications de ressortissants d'autres pays à l'étranger, exercée par le service de renseignement fédéral depuis l'Allemagne. Les révélations de M. Snowden font l'objet d'une enquête toujours en cours de la part d'une commission d'enquête parlementaire, le gouvernement fédéral s'abstenant de tout commentaire avant l'achèvement des travaux¹⁴⁴.

89. Une autre question liée aux services de renseignement et de sécurité a trait aux actions de restitution menées par la CIA. En décembre 2014, la Commission du renseignement du Sénat américain («*US Senate Select Committee on Intelligence*») a publié une synthèse de 499 pages de son rapport d'enquête sur le programme secret de restitution, de détention et d'interrogatoire de la CIA. Ce rapport aborde notamment le cas de Khaled el-Masri, un ressortissant allemand détenu en «ex-République yougoslave de Macédoine» par des agents de la CIA qui l'ont ensuite transféré illégalement dans un site secret en Afghanistan, où il a été soumis à la torture au cours de ses cinq mois de détention par la CIA¹⁴⁵. Après la publication de ces conclusions, Amnesty International a appelé le gouvernement allemand à rouvrir une enquête quant à son propre rôle dans les opérations de lutte contre le terrorisme menées par la CIA, y compris dans la restitution de Khaled el-Masri, et à veiller à s'acquitter de son obligation constitutionnelle de coopérer pleinement à toute enquête de ce type. Elle l'a par ailleurs invité à assurer à Khaled el-Masri, en tant que victime d'actes de torture, une réparation pleine et effective¹⁴⁶. Selon l'ONG de défense des droits de l'homme, en 2007, le tribunal du district de Munich a émis 13 mandats d'arrêt à l'encontre de responsables et d'agents de la CIA pour coups et blessures graves et privation de liberté, mais l'Office fédéral de la justice allemand a rejeté la demande d'extradition des agents de la CIA afin probablement de maintenir de bonnes relations avec les Etats-Unis. Immédiatement après la publication du rapport du Sénat américain, le Centre européen pour les droits humains et constitutionnels (ECCHR) a porté plainte au pénal contre l'ancien directeur de la CIA, George Tenet, l'ex secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld et d'autres membres de l'administration de George W. Bush, les accusant de crime de guerre de torture (paragraphe 8.1(3) du Code allemand sur les crimes violant le droit international)¹⁴⁷. Dans le même esprit, Human Rights Watch a proposé que le procureur général fédéral allemand envisage l'ouverture d'une «enquête structurelle» selon le principe de «compétence universelle» sur les abus commis par des agents américains après 2001, puisque la législation allemande permet la poursuite de crimes internationaux graves, dont ceux commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, devant les juridictions allemandes¹⁴⁸. Le rapporteur a été informé par les autorités que le 16 décembre 2014, à la suite de la publication du rapport sur la torture de la CIA le 9 décembre 2014, le procureur général près la Cour fédérale de justice s'était penché sur ce document pour déterminer s'il contenait des éléments permettant de suspecter la commission d'infractions en vertu du Code allemand sur les crimes violant le droit international (*Völkerstrafgesetzbuch*). On ne sait pas encore quand il achèvera son examen¹⁴⁹.

90. Concernant l'affaire el-Masri, les autorités ont répondu que les autorités compétentes chargées des investigations avaient pris toutes les mesures utiles depuis le retour de M. el-Masri en Allemagne pour clarifier les faits et identifier les responsables de ce qui lui est arrivé. Le gouvernement fédéral a expliqué clairement et à plusieurs reprises aux Etats-Unis qu'une telle affaire ne devait en aucun cas se reproduire à l'avenir et que les principes de l'Etat de droit et du droit international doivent être respectés partout et toujours. Dans sa

144. AS/Mon (2016) 33, p. 13.

145. Pour une description de cette affaire, voir le rapport d'Amnesty International, *Breaking the conspiracy of silence: USA's European «partners in crime» must act after Senate torture report*, 2015: <https://www.amnesty.org/download/Documents/212000/eur010022015en.pdf>.

146. *Ibid.*

147. «Criminal complaint against Bush era architects of torture», ECCHR: www.ecchr.eu/en/our_work/international-crimes-and-accountability/u-s-accountability/germany.html.

148. Géraldine Mattioli-Zeltner, «Why Germany Can and Should Open an Investigation into US Torture», (publié dans *Frankfurter Rundschau*), Human Rights Watch, 18 décembre 2015: <https://www.hrw.org/print/284703>.

149. AS/Mon (2016) 33, p. 14.

décision du 7 décembre 2010, le tribunal administratif de Cologne a jugé que les droits de M. el-Masri n'avaient pas été violés par la décision du gouvernement fédéral de ne pas soumettre une demande d'extradition aux Etats-Unis¹⁵⁰.

91. Enfin, dans son rapport de 2014, le Comité des disparitions forcées des Nations Unies a salué la coopération des autorités allemandes avec la société civile et lui-même, ainsi que la ratification des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, mais a également proposé diverses mesures pour faire en sorte que le cadre législatif existant et la manière dont il est appliqué, respectent pleinement les droits et les obligations énoncés dans la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ratifiée par l'Allemagne en 2009). Il a notamment recommandé des mesures dans le domaine de l'incrimination de la disparition forcée, des enquêtes, de la coopération judiciaire, mais aussi des mesures de réparation et de protection des enfants contre les disparitions forcées¹⁵¹. A la suite des recommandations des Nations Unies, les autorités allemandes se sont une nouvelle fois penchées sur l'utilité de créer une infraction séparée de disparition forcée. Elles ont cependant conclu à l'inutilité pour l'heure d'ajouter une nouvelle infraction au Code pénal. Si certaines lacunes dans les poursuites sont en théorie concevables, les autorités partent du postulat que les infractions pénales qui existent en Allemagne et les autres lois sont suffisantes en principe pour garantir l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des condamnations¹⁵².

5. Droits de l'homme

5.1. Institution nationale des droits de l'homme

92. En 2001, conformément aux «principes de Paris» adoptés par les Nations Unies en 1993 et à la Recommandation pertinente de 1997 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹⁵³, l'Allemagne a mis en place l'Institut allemand des droits de l'homme (IADH), une institution nationale indépendante des droits de l'homme. L'IADH a le statut juridique d'une association (ONG), et a été doté en 2015 de la base juridique d'une institution nationale des droits de l'homme. Il a pour mandat de mener les activités suivantes: recherche, information et documentation sur des sujets liés aux droits de l'homme, conseils politiques, éducation aux droits de l'homme, coopération internationale avec des institutions des droits de l'homme et promotion du débat public sur les droits de l'homme¹⁵⁴. D'autres organes de protection des droits de l'homme sont en place dans les différents *Länder*.

93. Dans son rapport de 2015 sur l'Allemagne, le Commissaire aux droits de l'homme a salué le rôle fondamental joué par l'IADH pour la protection et la promotion des droits de l'homme en Allemagne et sa récente consolidation grâce à l'adoption d'une loi lui conférant une base juridique solide¹⁵⁵. Dans le même temps, il a appelé les autorités allemandes à autonomiser l'IADH afin de renforcer son efficacité: étendre ses pouvoirs d'investigation, lui octroyer le droit de porter plainte devant la Cour constitutionnelle fédérale, augmenter son budget et diminuer le rôle du *Bundestag* dans la participation et la nomination des membres du conseil d'administration de l'IADH¹⁵⁶. En 2011, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies s'est dit préoccupé par le fait que les compétences de l'Institut allemand des droits de l'homme ne couvraient pas l'examen de plaintes¹⁵⁷. Les autorités ont ajouté que le sous-comité des Nations Unies en charge de l'accréditation des institutions nationales des droits de l'homme avait analysé le fondement légal,

150. *Ibid.*

151. Comité des disparitions forcées des Nations Unies, Observations finales concernant le rapport soumis par l'Allemagne en application du paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention, CED/C/DEU/CO/1, 10 avril 2014: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/DEU/CO/1&Lang=Fr.

152. AS/Mon (2016) 33, p. 14.

153. Recommandation R(97)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, adoptée le 30 septembre 1997:

[https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=567397&SecMode=1&DocId=578846&Usage=2)

[command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=567397&SecMode=1&DocId=578846&Usage=2](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=567397&SecMode=1&DocId=578846&Usage=2).

154. «Mandate», site internet de l'IADH: www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/mandate/.

155. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

156. Le *Bundestag* a deux représentants au conseil d'administration de l'IADH et désigne six membres supplémentaires ayant voix délibérative – le nombre total de membres ayant voix délibérative est de 18.

157. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Compilation établie par le Haut-commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, seizième session, A/HRC/WG.6/16/DEU/2, 11 février 2013: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=21460.

sur la base des Principes de Paris des Nations Unies, et conclu après examen de la loi de 2015 qu'une (re)classification de l'Institut allemand des droits de l'homme à l'échelon le plus élevé («statut A») était appropriée. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral ne voit aucune mesure à prendre pour l'heure¹⁵⁸.

5.2. Cadre international

94. D'après l'article 25 de la Loi fondamentale, les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral, sont supérieures aux lois et «créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral». L'Allemagne a ratifié la plupart des traités du Conseil de l'Europe et autres traités internationaux des droits de l'homme. Le 18 novembre 2015, elle a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201). Le 22 octobre 2015, elle a signé le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) et le 28 janvier 2016, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme. Cette dernière est dans le processus parlementaire en vue de sa ratification (voir supra).

95. Plusieurs traités importants sont toutefois encore en attente de ratification. En particulier, dans sa [Résolution 1953 \(2013\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2012 – septembre 2013, l'Assemblée invitait l'Allemagne à signer et ratifier les traités suivants du Conseil de l'Europe: le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 177) concernant la lutte contre la discrimination¹⁵⁹ (comme recommandé également par le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI et l'IADH¹⁶⁰); la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) (comme recommandé également par le Commissaire aux droits de l'homme); la Convention civile sur la corruption; la Convention pénale sur la corruption la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme. Aucun de ces instruments n'a pour l'heure été ratifié par l'Allemagne. D'après les dernières informations officielles reçues, le rapporteur note avec satisfaction que la ratification des trois conventions sur la corruption et sur le financement du terrorisme est actuellement à l'étude¹⁶¹.

96. Concernant la ratification du Protocole n° 12 à la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ouvert le 4 novembre 2000), les autorités allemandes ont expliqué qu'elles suivaient les nouvelles ratifications par d'autres pays et le développement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») après l'entrée en vigueur du protocole, pour voir en quoi la ratification de cet instrument pourrait affecter l'ordre juridique interne de l'Allemagne. Le Protocole n° 12 incluant l'interdiction de la discrimination fondée sur l'origine et une interprétation large de cette interdiction pouvant entraîner des problèmes avec la législation allemande relative à la fonction publique, aux affaires sociales, aux ressortissants étrangers et à l'asile, le gouvernement fédéral a pour l'heure l'intention de ne pas bouger. Cela étant, l'ordre juridique allemand actuel consacre déjà l'interdiction expresse de la discrimination, en particulier l'article 3 de la Loi fondamentale, et la loi générale sur l'égalité de traitement (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*), entrée en vigueur le 18 août 2006, assure une large protection contre la discrimination dans le droit civil et du travail¹⁶².

97. Le 11 mai 2011, l'Allemagne a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»). Le 7 juillet 2016, le *Bundestag* allemand a adopté un projet de loi visant à renforcer la protection du consentement individuel dans les relations sexuelles (appelé loi «Non, c'est non»), qui met en œuvre les dispositions de l'article 36 de la «Convention d'Istanbul». Le *Bundesrat* a examiné le projet de loi en septembre 2016, la loi entrant en vigueur en octobre 2016. Le gouvernement fédéral prévoit d'élaborer un projet de loi confirmant l'approbation par le parlement de la Convention d'Istanbul, afin d'elle puisse être ratifiée avant la fin de la législature en cours.

158. AS/Mon (2016) 33, p. 14.

159. Selon le Commissaire aux droits de l'homme, les autorités allemandes ont justifié leur non ratification du Protocole n° 12 par le fait qu'il risquerait d'interférer avec la législation allemande en établissant une distinction entre les citoyens allemands et les non ressortissants. Elles ont également indiqué qu'avant de prendre une mesure en faveur de la ratification du Protocole, elles préfèrent voir plus clairement la façon dont la Cour européenne des droits de l'homme l'applique. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

160. Dans sa communication à l'Examen périodique universel des Nations Unies: Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, *op. cit.*

161. AS/Mon (2016) 33, p. 12/13.

162. Ibid., p. 14.

98. Comme déjà évoqué, le Code allemand sur les crimes violant le droit international (CCVDI) adopté en 2002 intègre le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) dans le droit allemand et permet ainsi aux tribunaux allemands de poursuivre les auteurs de crimes de guerre et crimes contre l'humanité même s'ils sont commis à l'étranger par des non ressortissants allemands. En 2009, la police fédérale allemande et le bureau du procureur fédéral de ce pays ont mis en place une Unité centrale de lutte contre les crimes de guerre et autres délits en application du CCVDI. Plusieurs criminels de guerre de la République démocratique du Congo et du Rwanda ont déjà été jugés et condamnés en Allemagne au titre de cette disposition.

5.3. Cour européenne des droits de l'homme

99. En 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a traité 913 requêtes concernant l'Allemagne, dont 901 ont été déclarées irrecevables ou rayées du rôle. Elle a prononcé 11 arrêts portant sur 12 requêtes, dont six ont conclu à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention). Quelque 576 requêtes étaient pendantes devant la Cour le 1^{er} janvier 2016¹⁶³.

100. Les récents arrêts marquants prononcés par la Cour ont trait au placement en détention de sûreté ou à sa prolongation illégale, y compris de manière rétroactive¹⁶⁴, à l'autorité parentale¹⁶⁵, à la liberté d'expression¹⁶⁶ et à la durée excessive d'une procédure devant les tribunaux interne, un problème récurrent à l'origine des violations les plus fréquentes de la Convention constatées pour l'Allemagne¹⁶⁷. Le rapport d'information de 2016 «Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les Etats parties: exemples choisis¹⁶⁸» met en lumière de nombreux exemples de l'impact positif qu'a eu la jurisprudence de la Cour sur la législation et la pratique juridique allemandes. Les améliorations constatées portent entre autres sur les réparations accordées en cas de durée excessive des procédures internes, l'interdiction d'un placement en détention de sûreté ou de sa prolongation de manière rétroactive, le renforcement des droits des pères, la protection des donneurs d'alerte, le rejet de toute preuve obtenue à la suite d'une incitation par un «agent provocateur» ou encore l'interdiction pour la police de proférer des menaces de violence physique durant les interrogatoires.

101. Dans sa [Résolution 1823 \(2011\)](#) sur «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», l'Assemblée a mis en avant l'Allemagne parmi les exemples positifs des pays qui ont mis en place des structures parlementaires chargées du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour¹⁶⁹. La note de fond sur «Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH: vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants¹⁷⁰» établie par le secrétariat de l'Assemblée, décrit le système de suivi parlementaire de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg mis en œuvre par l'Allemagne. Deux commissions du *Bundestag* sont essentiellement chargées des questions relatives aux droits de l'homme: la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire et la Commission des questions juridiques. Aucune commission ne dispose d'un mandat explicite pour examiner la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne; leur intervention dépendra du point de loi ou politique soulevé par un arrêt. Toutefois dans la pratique, «depuis 2004, le ministère allemand de la Justice fait annuellement rapport sur les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [aux deux commissions]. A l'origine, les rapports avaient trait aux arrêts et décisions contre l'Allemagne. Depuis 2007, ils traitent également de l'exécution des arrêts. Depuis 2010, un rapport annuel distinct sur des arrêts prononcés contre d'autres Etats et risquant d'entraîner des conséquences pour l'Allemagne est également publié».

163. Cour européenne des droits de l'homme, Fiche pays «Allemagne», mise à jour en avril 2016: www.echr.coe.int/Documents/CP_Germany_FRA.pdf.

164. Par exemple, *Bergmann c. Allemagne*, 7 janvier 2016; *H.W. c. Allemagne*, 19 septembre 2013; *Haidn c. Allemagne*, 13 janvier 2011.

165. Par exemple, *Kuppinger (n° 2) c. Allemagne*, 15 janvier 2015; *Zaunegger c. Allemagne*, 3 décembre 2009.

166. Par exemple, *Axel Springer AG (n° 2) c. Allemagne*, 10 juillet 2014; *Brosa c. Allemagne*, 17 avril 2014; *Peta Deutschland c. Allemagne*, 8 novembre 2012.

167. L'arrêt pilote *Rumpf c. Allemagne*, 2 septembre 2010.

168. AS/Jur/Inf (2016) 04, Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les Etats parties: exemples choisis, rapport d'information préparé par le service des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée à la demande de M. Pierre-Yves Le Borgn' (France, SOC), rapporteur sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 8 janvier 2016.

169. [Résolution 1823 \(2011\)](#) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe».

170. Division de soutien de projets parlementaires, PPSD (2014) 22 rev., Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH: vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants, Note de fond établie par le secrétariat, 8 septembre 2015:

<https://pace.coe.int/documents/10643/695436/20142110-PPSDNotefondstandardsCEDH-FR.pdf>.

5.4. Lieux de détention, prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

102. D'après les statistiques pénales annuelles SPACE I: populations carcérales, Enquête 2014 du Conseil de l'Europe, publiées le 23 décembre 2015, l'Allemagne compte une population carcérale relativement faible – 81,4 détenus pour 100 000 habitants (en dessous de la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe qui s'établit à 135,8), après une baisse de 15,7 % de son taux entre 2004 et 2014. Les prisons ne sont pas surpeuplées: la densité dans les établissements pénitentiaires allemands est de 86,3 détenus pour 100 places (en dessous de la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe qui s'élève à 91,7). La durée moyenne de l'emprisonnement en Allemagne est de 8,5 mois. Le taux de suicide s'établissait en 2013 à 7,4 pour 100 000 détenus – légèrement en dessous de la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe (7,6)¹⁷¹.

103. En 2010, l'Allemagne a mis en place l'Office national pour la prévention de la torture, un mécanisme de prévention au titre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). Cependant, son manque de ressources humaines et financières déçoit les défenseurs des droits de l'homme¹⁷², dont le Commissaire aux droits de l'homme qui a qualifié l'Office de mécanisme peu visible¹⁷³, et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture qui a déclaré qu'une telle approche de la mise en œuvre de l'OPCAT est contre-productive dans la mesure où elle ne prend pas au sérieux le problème de la torture et des mauvais traitements en détention et donne le mauvais exemple à d'autres Etats¹⁷⁴. Les autorités allemandes ont dûment pris en compte les critiques relatives aux ressources financières et humaines de l'Office national et nommé quatre membres à la Commission des *Länder* en janvier 2015; par ailleurs, les *Länder* et l'Etat fédéral ont augmenté les ressources de l'Office¹⁷⁵. Elles contestent que le problème de la torture et des mauvais traitements ne soit pas pris au sérieux en Allemagne¹⁷⁶.

104. Le Commissaire aux droits de l'homme a également déploré l'absence en Allemagne de mécanisme indépendant d'examen des plaintes contre la police, malgré les appels répétés en ce sens des organes de suivi, notamment du CPT. Bien que certains progrès aient été enregistrés au niveau des *Länder*, en 2015 le Commissaire a estimé que la question des enquêtes sur les cas de mauvais traitements infligés par des policiers au niveau fédéral restait en suspens et appelé les autorités allemandes à mettre en place un mécanisme efficace et totalement indépendant de dépôt de plainte contre le comportement des membres des forces de l'ordre, quels qu'ils soient. Dans son rapport annuel 2015/2016, Amnesty International a déclaré que «Les autorités ont continué de ne pas mener d'enquêtes efficaces sur les allégations de mauvais traitements policiers et n'ont pas créé de mécanisme de plainte indépendant chargé d'examiner ces allégations». Dans leur réponse au Commissaire, les autorités allemandes ont convenu du fait que la mise en place d'un mécanisme indépendant d'examen des plaintes contre la police pourrait offrir un point de contact supplémentaire pour les personnes amenées à déposer plainte, mais ne percevaient pas de différence fondamentale entre un tel mécanisme et ceux déjà établis au sein de la police fédérale¹⁷⁷. Les autorités s'en tiennent au fait qu'un tel mécanisme indépendant d'examen des plaintes n'est pas utile ou approprié à l'échelon fédéral, compte tenu de l'existence de mécanismes internes et externes de plaintes (notamment, dans certains *Länder*, des commissions spéciales indépendantes chargées d'enquêter sur les infractions commises par des fonctionnaires de police) et du principe des poursuites obligatoires, qui impose au ministère public d'ouvrir une enquête en cas de suspicion d'infraction¹⁷⁸. Le rapporteur continue cependant de penser que la mise en place de tels mécanismes indépendants pourrait renforcer la confiance des citoyens en leur police.

171. Conseil de l'Europe Statistiques pénales annuelles SPACE I – Populations carcérales Enquête 2014, PC-CP(2015)7, 23 décembre 2015: http://wp.unil.ch/space/files/2016/05/SPACE-I-2014-Report_final.1.pdf.

172. Par exemple, Amnesty International dans sa communication à l'Examen périodique universel des Nations Unies: Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, *op. cit.*

173. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

174. Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak, Addendum, A/HRC/13/39/Add.5, 5 février 2010 (anglais seulement): www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.39.Add.5_en.pdf.

175. Augmentation des allocations des *Länder* et de l'Etat fédéral respectivement de 200 000 à 360 000 euros, et de 100 000 à 180 000 euros.

176. AS/Mon (2016) 33, p. 15.

177. Commentaires du gouvernement fédéral allemand sur le rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

178. Pour de plus amples détails, voir les commentaires des autorités, AS/Mon (2016) 33, p. 15.

105. La dernière visite périodique à ce jour, en l'occurrence la sixième, du CPT en Allemagne a eu lieu du 25 novembre au 7 décembre 2015. La délégation s'est rendue dans 15 établissements de police, prisons et hôpitaux psychiatriques de différents *Länder*. Une attention particulière a été accordée à la situation des détenus placés à l'isolement pendant une période prolongée et à l'utilisation d'autres mesures spéciales de sécurité (y compris à la contention mécanique – *Fixierung*)¹⁷⁹. Le rapport faisant suite à la visite n'avait pas encore été publié au moment de la préparation du présent document.

106. La précédente visite du CPT en Allemagne remontait à 2013 (du 25 novembre au 2 décembre). La délégation s'était rendue dans cinq prisons¹⁸⁰ et deux hôpitaux pénitentiaires¹⁸¹. Le rapport établi à la suite de cette visite¹⁸² portait essentiellement sur trois thèmes: le traitement et les conditions de détention des personnes en détention de sûreté, les procédures imposant des mesures de sécurité spéciales en prison, notamment le recours à la contention mécanique (*Fixierung*), ainsi que la castration chirurgicale des délinquants sexuels. Le CPT a salué l'excellente coopération des autorités allemandes et noté avec satisfaction que sa délégation n'a reçu aucune allégation de mauvais traitements physiques ou d'agressions verbales ni recueilli aucune preuve en ce sens dans les lieux de détention visités. Concernant la détention de sûreté, le CPT a adressé plusieurs recommandations aux autorités allemandes et sollicité des informations relatives aux conditions de détention et traitement en détention, aux sanctions disciplinaires¹⁸³ et aux procédures de plainte. Le Comité a également encouragé les autorités de tous les *Länder* à renoncer à la pratique du *Fixierung* dans les prisons et appelé l'ensemble des autorités fédérales et des *Länder* compétentes à mettre définitivement un terme à la castration chirurgicale. S'agissant de ce dernier point, il convient de noter que la castration n'est autorisée que sous réserve de satisfaire à des conditions préalables très strictes, dont le consentement de l'intéressé confirmé par un expert¹⁸⁴. Par ailleurs, la castration chirurgicale n'est que très exceptionnellement pratiquée: depuis 2000, 29 demandes ont été soumises et seules 11 ont été acceptées.

5.5. Violence à l'égard des femmes

107. D'après une étude menée en 2004 par le ministère fédéral allemand de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, 37 % des femmes interrogées ont déclaré avoir fait l'objet d'une forme d'agression physique ou de menaces de violences depuis leurs 16 ans¹⁸⁵. Selon une enquête de l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne publiée en 2014, 35 % des femmes en Allemagne ont subi une forme de violence physique ou des menaces depuis l'âge de 15 ans¹⁸⁶. Dans le même temps, l'enquête a mis en lumière que seules 23 % des femmes ont récemment vu ou entendu parler des campagnes portant sur la violence à l'égard des femmes.

108. Le problème de la violence à l'égard des femmes a récemment fait la une des journaux partout en Europe et au-delà, après les agressions commises à Cologne et dans d'autres villes allemandes (mais aussi en Autriche, Finlande et Suisse) lors de la Saint-Sylvestre, lorsque des centaines d'hommes ont harcelé, insulté et porté la main sur des femmes. Selon les allégations massivement publiées, les auteurs de ces actes étaient des personnes d'origine immigrée ou des réfugiés. Le rapporteur ne souhaite pas livrer une description détaillée de ces événements, considérant qu'en janvier 2016, notre collègue M. Jonas Gunnarsson (Suède, SOC) a préparé un excellent rapport intitulé «Attaques récentes contre des femmes

179. «Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe en Allemagne», site internet du CPT, 11 décembre 2015: www.cpt.coe.int/documents/deu/2015-12-11-fra.htm.

180. La prison de Diez (Rhénanie-Palatinat), la prison III pour femmes de Francfort (Hesse), la prison de Fribourg (Bade-Wurtemberg), l'Institut socio-thérapeutique de Hohenasperg (Bade-Wurtemberg), la prison de Tegel à Berlin.

181. Hôpitaux pénitentiaires de Berlin-Plötzensee et Hohenasperg.

182. Rapport au Gouvernement allemand relatif à la visite en Allemagne effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre au 2 décembre 2013, CPT/Inf (2014) 23, 24 juillet 2014: www.cpt.coe.int/documents/deu/2014-23-inf-eng.pdf.

183. Placement en isolement disciplinaire de durée plus courte; procédure de recours pour les personnes placées en détention de sûreté accusées de manquements à la discipline; révision du rôle joué par les médecins pénitentiaires en matière disciplinaire dans tous les *Länder* allemands.

184. Réponse des autorités allemandes au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur sa visite en Allemagne du 25 novembre au 2 décembre 2013, CPT/Inf (2014) 24, 24 juillet 2014: www.cpt.coe.int/documents/deu/2014-24-inf-eng.pdf.

185. Health, well-being and personal safety of women in Germany: A representative survey of violence against women in Germany – summary of the central research results, ministère fédéral allemand de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, 2004: www.cahrv.uni-osnabrueck.de/conference/SummaryGermanVAWstudy.pdf.

186. Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE. Les résultats en bref, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2014: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_fr.pdf.

dans des villes européennes: nécessité d'une réponse globale»¹⁸⁷ qui a donné lieu à une résolution¹⁸⁸ adoptée par l'Assemblée lors d'un débat selon la procédure d'urgence. Par ailleurs, un rapport de suivi sur «Les femmes dans l'espace public: mettre fin aux violences sexuelles et au harcèlement de rue» est en cours de préparation au sein de la commission sur l'égalité et la non-discrimination. Le rapporteur tient néanmoins à souligner trois idées déjà exprimées dans le rapport et la résolution qu'il juge particulièrement pertinentes.

109. Pour commencer, il ne saurait y avoir d'impunité pour les violences faites aux femmes – que ce soit en Allemagne ou partout ailleurs. A la fin du mois de mars, rien qu'à Cologne, 1 527 plaintes au pénal avaient été enregistrées par la police, dont plus de 500 pour des allégations d'agressions sexuelles. La première des personnes accusées d'infractions à caractère sexuel a été arrêtée le 18 janvier 2016, et la première des affaires liées à ces événements a été jugée le 11 avril (cette affaire concernait les agressions commises à Düsseldorf). Par ailleurs, la police allemande a fait état de 66 plaintes pour insultes ou agressions à caractère sexuel (contre 18 en 2015) durant le carnaval de Cologne qui s'est déroulé du 4 au 10 février 2016. Selon la police, cette augmentation pourrait en partie être imputable au changement d'attitude des victimes et des témoins, depuis que les pouvoirs locaux ont instamment invité les victimes à se faire connaître. Huit femmes ont également déclaré à la police avoir été sexuellement agressées lors du Festival des cultures organisé à Berlin du 13 au 16 mai 2016; douze suspects ont été identifiés et des mandats d'arrêts émis à l'encontre de sept d'entre eux¹⁸⁹. La Conférence des ministres de l'Intérieur a également créé un groupe de projet *Fédération-Länder*, dirigé par l'Office fédéral de police criminelle et chargé d'établir pleinement les faits liés aux événements de la nuit de la Saint Sylvestre, de mener une analyse qualifiée du phénomène et de développer les contre-mesures qui s'imposent, actuellement à l'examen par la Conférence des ministres de l'Intérieur¹⁹⁰. Le rapporteur rappelle que l'Assemblée avait demandé aux autorités concernées d'enquêter sur les événements de la nuit de la Saint Sylvestre et d'en publier les résultats.

110. Deuxièmement, comme l'Assemblée l'a souligné dans sa résolution, la violence à l'égard des femmes ne devrait pas être instrumentalisée à d'autres fins. Certains mouvements politiques (y compris PEGIDA) et médias se servent honteusement de ces agressions comme outil de stigmatisation des réfugiés et des migrants, influençant ainsi l'opinion publique. Ce triste épisode devrait servir de signal d'alarme et nous amener à réexaminer et renforcer les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes (qui n'est pas un phénomène nouveau en Allemagne) et non de prétexte pour incriminer un groupe de population. Comme déclaré dans le rapport de l'Assemblée «Alors que les agressions survenues [à Cologne] seraient principalement le fait d'hommes d'origine immigrée, nous ne devrions pas attacher plus d'importance au pays d'origine des agresseurs qu'à la gravité des actes commis».

111. Pour finir, cet épisode devrait susciter l'adoption de mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes concrètes et à long terme. La ratification de la Convention d'Istanbul serait une étape logique et le rapporteur a noté avec satisfaction que les autorités allemandes s'y sont préparées. Une avancée positive a été réalisée avec l'amendement de la législation sur les crimes sexuels tant décriée et l'adoption de la loi «Non veut dire non» en juillet 2016 (la définition actuelle du viol, jusqu'alors, n'incluait pas la notion de consentement¹⁹¹, et le viol ne donnait pas lieu à des poursuites si la victime n'a pas opposé de défense)¹⁹². Mais il convient aussi d'accorder la plus grande attention aux activités de sensibilisation et aux politiques éducatives, au soutien apporté aux organisations d'aide aux victimes ainsi qu'à l'implication des médias. Le ministre fédéral de la Justice a récemment proposé d'interdire les publicités sexistes. Ce peut être interprété comme un signe que le gouvernement prend au sérieux le problème de la violence à l'égard des femmes et étudie de nouvelles approches de la lutte contre ce phénomène¹⁹³.

187. Rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination «Attaques récentes contre des femmes dans des villes européennes: nécessité d'une réponse globale» (rapporteur: M. Jonas Gunnarsson, Suède, SOC), *Doc. 13961*.

188. *Résolution 2093 (2016)* «Attaques récentes contre des femmes: nécessité d'une communication objective et d'une réponse globale».

189. «Berlin police seek carnival sexual assault suspects», *Deutsche Welle*, 17 mai 2016: www.dw.com/en/berlin-police-seek-carnival-sexual-assault-suspects/a-19263469.

190. AS/Mon (2016) 33, p. 16.

191. L'article 177 du Code pénal énumère trois formes de contrainte dans la définition du viol: relation sexuelle obtenue par la force, «par une menace portant sur la vie ou l'intégrité corporelle», ou en «exploitant une situation dans laquelle la victime est sans protection et à la merci du délinquant», Code pénal allemand, traduction anglaise officielle: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html.

192. «Germany begins reforming sex crime law after Cologne», *Deutsche Welle*, 28 avril 2016: www.dw.com/en/germany-begins-reforming-sex-crime-law-after-cologne/a-19223262.

193. «German justice minister: sex shouldn't sell», *Deutsche Welle*, 12 avril 2016: www.dw.com/en/german-justice-minister-sex-shouldnt-sell/a-19181901.

5.6. Traite des êtres humains

112. L'Allemagne a ratifié en 2012 la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197). En 2006, elle a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Elle est également partie à plusieurs autres traités contribuant à la lutte contre la traite des êtres humains (y compris à ceux portant spécifiquement sur la protection des femmes et des enfants). Trois articles du Code pénal allemand, introduits en 2005, contiennent des dispositions incriminant la traite des êtres humains: 232 (Traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle), 233 (Traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail) et 233a (Facilitation de la traite des êtres humains)¹⁹⁴.

113. En juin 2015, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a publié son rapport sur l'Allemagne dans le cadre du premier cycle d'évaluation¹⁹⁵. D'après le rapport, l'Allemagne est principalement un pays de destination des victimes de la traite. Selon les informations recueillies par le BKA, 651 victimes de la traite ont été identifiées en 2010 dans le cadre d'enquêtes de police (515 femmes, 35 hommes, 95 enfants), 672 en 2011 (555 femmes, 24 hommes, 90 enfants), 626 en 2012 (510 femmes, 11 hommes, 100 enfants) et 603 en 2013 (478 femmes, 54 hommes, 70 enfants). La principale forme d'exploitation des victimes identifiées était l'exploitation sexuelle (93 % des victimes de 2010 à 2013). Les principaux pays d'origine des victimes identifiées de 2010 à 2013 étaient la Roumanie (571), la Bulgarie (516), la Hongrie (190), la Pologne (112) et le Nigéria (102). Le nombre de ressortissants allemands identifiés comme victimes de la traite s'élevait à 92 en 2013 (122 en 2010, 138 en 2011, 129 en 2012).

114. Le GRETA a salué les mesures importantes prises par l'Allemagne en matière de lutte contre ce phénomène, y compris les activités du Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains et des structures de coordination au niveau des *Länder* ainsi que la mise en place de centres d'assistance et de conseil spécialisés venant en aide aux victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle (bien qu'ils manquent souvent d'un financement suffisant à long terme et fassent défaut pour les victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail ou encore les enfants victimes). Il a également constaté plusieurs domaines d'amélioration possible, dont l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan d'action national et global de lutte contre la traite et la conduite d'activités de sensibilisation, la mise en place d'un système cohérent de collecte de données et l'adoption d'une approche proactive de l'identification des victimes, une attention accrue aux formes de traite visant une exploitation autre que sexuelle, à la vulnérabilité des enfants et aux victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants irréguliers dans les centres de rétention, à l'indemnisation des victimes et à la formation des juges et procureurs.

115. Le GRETA a par ailleurs exhorté les autorités allemandes à faire en sorte que les victimes de la traite ne soient pas sanctionnées pour des infractions commises lorsqu'elles étaient soumises à la traite ou en conséquence d'être soumises à la traite. Le Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains a par la suite formulé un certain nombre de recommandations dans ces domaines¹⁹⁶. A cet égard, le rapporteur se félicite du projet de loi visant à améliorer l'action contre la traite des êtres humains et à modifier la loi sur le Registre fédéral central pénal et le livre VIII du Code social (*Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch*), adopté par le *Bundestag* allemand le 7 juillet 2016. Le projet de loi contient une disposition sur la responsabilité pénale des acheteurs de services sexuels, qui incrimine le fait – y compris l'acceptation consciente – d'abuser de la situation vulnérable dans laquelle se trouve une victime pour l'inciter à accomplir des actes sexuels. En outre, le projet de loi inclut de nouvelles infractions: l'« exploitation par le travail » et l'« exploitation impliquant une privation illégale de liberté ». La loi visant à améliorer l'action contre la traite des êtres humains a été adoptée le 11 octobre 2016, et est entrée en vigueur le 15 octobre 2016¹⁹⁷.

194. Code pénal allemand, traduction anglaise officielle:

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html.

195. Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Allemagne. Premier cycle d'évaluation, GRETA(2015)10, adopté le 30 mars 2015, publié le 3 juin 2015: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c41>.

196. Recommandation CP(2015)2 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Allemagne, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, adoptée lors de la 16^e réunion du Comité des Parties le 15 juin 2015: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c39>.

197. AS/Mon (2016) 33, p. 16.

116. Il convient de mentionner tout spécialement les efforts entrepris par les autorités allemandes pour traiter la question de la vulnérabilité des enfants et des victimes de la traite des êtres humains parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière. Elles ont élaboré à cet effet, en coopération avec les *Länder*, une stratégie de protection globale comprenant plusieurs programmes répondant, en particulier, aux besoins des femmes et des enfants placés dans des centres d'hébergement de réfugiés. Le gouvernement fédéral examine également, toujours en coopération avec les *Länder*, dans quelle mesure la protection des femmes, des enfants et d'autres groupes particulièrement vulnérables placés dans des centres d'hébergement de réfugiés, peut être améliorée par des dispositions présentes dans la loi fédérale¹⁹⁸.

117. Le rapporteur se félicite également de l'élaboration d'une stratégie de coopération à l'échelle nationale visant à améliorer la protection des victimes en cas de traite des mineurs et garantissant que des mesures de protection adéquates et des mesures de soutien complètes s'appliquent aux mineurs qui sont des victimes potentielles et réelles de la traite des êtres humains¹⁹⁹.

118. Le rapporteur tient à rappeler les conclusions du rapport de l'Assemblée «Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe»²⁰⁰, préparé en 2014 par notre ancien collègue José Mendes Bota (Portugal, PPE/DC). La prostitution est légale en Allemagne depuis 2002, et si certaines sources officielles affirment que cette légalisation s'est traduite par une diminution de la traite des êtres humains (selon le BKA, le nombre d'affaires de traite ayant donné lieu à des poursuites en 2011 représente un tiers de moins qu'il y a 10 ans), d'autres acteurs déclarent qu'en réalité le phénomène s'est accentué, la baisse des chiffres étant due à la diminution du nombre d'enquêtes et à la difficulté accrue d'engager des poursuites. Le rapport cite également les études universitaires, notamment sur la situation en Allemagne, ayant conclu que la légalisation de la prostitution semble conduire à une hausse de la traite des êtres humains, tandis que la pénalisation de la prostitution réduit la traite – ce qui n'a pas été confirmé dans le rapport annuel sur la situation de la traite des êtres humains du Bureau de la police criminelle fédérale, même en comparaison avec les autres années²⁰¹. Dans la Résolution qui fait suite au rapport, en vue de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, l'Assemblée a appelé les Etats membres à envisager la criminalisation de l'achat de services sexuels, à en interdire la publicité et à ériger le proxénétisme en infraction pénale²⁰².

119. Le rapporteur a été informé que le parlement avait adopté, le 7 juillet 2016, le projet de loi sur la réglementation des activités commerciales liées à la prostitution et la protection des personnes qui travaillent dans la prostitution (*Prostituiertenschutzgesetz*), qui entrera en vigueur le 1er juillet 2017. Le projet de loi prévoit la réglementation des activités commerciales liées à la prostitution dans le cadre du droit commercial ainsi que des obligations et exigences minimales contraignantes, notamment pour protéger la santé et la sécurité des prostituées. Il prévoit également l'interdiction de toute forme de publicité de la prostitution qui soit préjudiciable aux intérêts publics juridiquement protégés, en particulier la protection des mineurs, ainsi qu'une interdiction de la publicité en faveur des rapports sexuels non protégés²⁰³. Le rapporteur note que la loi relative à la protection des personnes qui travaillent dans la prostitution présentera des statistiques fédérales, ce qui permettra de mettre à disposition des données statistiques plus fiables sur la situation de la prostitution légale en Allemagne. Le rapporteur s'est félicité de l'annonce faite par les autorités de procéder à une évaluation de la loi sur la protection des personnes qui travaillent dans la prostitution en prenant ces statistiques pour base afin de mieux comprendre les effets de cette légalisation.

5.7. Migrants et demandeurs d'asile

120. Le 21 mars 2016, l'Office fédéral des statistiques a annoncé avoir enregistré en 2015 le niveau d'immigration nette de ressortissants étrangers le plus élevé de toute l'histoire de la République fédérale d'Allemagne: 1,14 million de personnes, soit près du double qu'en 2014 (577 000 personnes)²⁰⁴. Le nombre d'arrivées recensées en mars 2016 a chuté, s'établissant à près de 20 000 par rapport à 61 000 en février, 92 000 en janvier ou au pic de 206 000 de novembre 2015. Cette baisse peut être liée à l'instauration par l'Autriche, en février 2016, d'un quota journalier de migrants sur son territoire et à la décision prise par

198. *Ibid.*

199. *Ibid.*

200. Rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination sur la Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe (rapporteur: M. José Mendes Bota, Portugal, PPE/DC), [Doc. 13446](#).

201. AS/Mon (2016) 33, p. 16.

202. [Résolution 1983 \(2014\)](#) «Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe».

203. AS/Mon (2016) 33, p. 17.

204. Voir «Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen», site internet de l'Office fédéral des statistiques, 21 mars 2016:

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html.

plusieurs Etats d'Europe du sud-est de fermer leurs frontières. Sur ces arrivées massives, seules 477 000 demandes d'asile ont été officiellement enregistrées en Allemagne en 2015²⁰⁵. En décembre 2015, 364 664 dossiers étaient toujours pendents. Les demandes d'asile émanaient principalement de personnes originaires de Syrie (162 510), d'Albanie (54 762), du Kosovo^{*206} (37 095), d'Afghanistan (31 902) et d'Irak (31 379). Le 9 mai 2016, le chef de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés (BAMF) a fait savoir que son organisme s'attendait à traiter plus d'un million de demandes en 2016, dont les 430 000 encore en instance²⁰⁷.

121. Comme noté précédemment, le gouvernement fédéral s'est toujours refusé à plafonner le nombre de réfugiés arrivant en Allemagne; la Chancelière Merkel a répété à plusieurs reprises que son gouvernement considérerait l'accueil des réfugiés comme une obligation morale et politique quel qu'en soit le nombre. De plus, l'Allemagne a toujours soutenu l'approche selon laquelle la solidarité européenne, essentiellement au niveau de l'Union européenne, est indispensable pour trouver une solution durable et humaine à l'arrivée des demandeurs d'asile en Europe. Souvent confrontés à l'opposition de certains collègues européens²⁰⁸, les dirigeants allemands ont joué un rôle clé dans la promotion des mécanismes de réinstallation et de relocalisation de l'Union européenne et prôné une politique d'asile et des réfugiés commune de l'Union européenne. L'Allemagne a également grandement contribué à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie du 18 mars 2016, qui vise à mettre un terme au trafic illégal de migrants dans la mer Egée, à réduire de manière significative le nombre de morts dans la mer Egée ainsi que le nombre de franchissements illégaux des frontières sur les îles grecques, et de permettre le renvoi en Turquie de migrants en situation irrégulière au départ des îles grecques en échange de la réinstallation de la Turquie vers l'Union européenne de réfugiés syriens. Cet accord a essuyé les critiques de plusieurs ONG de défense des droits de l'homme ainsi que de notre Assemblée, considérant qu'il soulève «plusieurs questions importantes en matière de droits de l'homme, tant sur le fond que sur le plan de sa mise en œuvre immédiate et ultérieure²⁰⁹».

122. Le 25 août 2015, l'Allemagne a suspendu *de facto* l'application du règlement de Dublin aux ressortissants syriens, acceptant les demandes d'asile de tous les réfugiés syriens, indépendamment de leur point d'entrée dans l'Union européenne. Cette décision a été saluée²¹⁰ en tant que première mesure sur la voie de la réforme du système de Dublin de plus en plus considéré comme inéquitable pour les demandeurs d'asile et pour les pays situés sur les principaux axes d'arrivée des réfugiés dans l'Union européenne²¹¹. Cependant, le 10 novembre 2015, le ministère fédéral de l'Intérieur a annoncé avoir rétabli l'application des accords de Dublin aux réfugiés syriens depuis le 21 octobre (à l'exception des retours en Grèce déjà interdits précédemment)²¹². Le 13 septembre 2015, l'Allemagne a réintroduit à titre provisoire les vérifications sporadiques à sa frontière avec l'Autriche afin de rétablir le contrôle sur l'afflux de migrants et de réfugiés. Plusieurs autres pays de l'espace Schengen ont fait de même.

123. L'arrivée massive de demandeurs d'asile et de migrants fait peser des pressions sur le système allemand d'administration de la procédure d'asile ainsi que sur les dirigeants politiques à qui il incombe de trouver des solutions durables, pratiques et humaines. La situation est complexe et en constante évolution;

205. Anne Bonewit et Rosamund Shreeves, Reception of female refugees and asylum seekers in the EU. Case study Germany, étude établie à la demande du Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen, PE 536.497, 2016:

www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU%282016%29536497_EN.pdf.

206. *Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

207. «Germany to process over one million asylum claims in 2016», *Deutsche Welle*, 9 mai 2016: <http://amp.dw.com/en/germany-to-process-over-one-million-asylum-claims-in-2016/a-19245582>.

208. Comme l'a noté notre collègue Tineke Strik, «Certains ont imputé l'afflux sans précédent de réfugiés de cet été aux politiques «trop généreuses» appliquées en Allemagne et en Suède. (...) Le fait d'incriminer les politiques plus humaines mises en œuvre dans certains pays souligne en fait le profond manque d'harmonisation entre les conditions d'accueil, les procédures d'asile et les politiques de protection sociale et d'intégration mises en place dans les différents Etats membres de l'Union européenne. Cette attitude ne tient pas compte non plus de la «surenchère vers le bas» à laquelle procèdent certains pays». Addendum au rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées «Pays de transit: relever les nouveaux défis de la migration et de l'asile» (rapporteuse: M^{me} Tineke Strik, Pays-Bas, SOC), Doc. 13867 Add.

209. Résolution 2109 (2016) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016.

210. Par exemple, Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

211. Voir par exemple, la Résolution 2072 (2015) «Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile».

212. «Germany reinstates Dublin rules for Syrian refugees», *Deutsche Welle*, 10 novembre 2015: www.dw.com/en/germany-reinstates-dublin-rules-for-syrian-refugees/a-18842101.

plusieurs réformes ont récemment été engagées afin de faire face à cette responsabilité. Il serait par conséquent futile de tenter de couvrir la situation de manière approfondie dans le présent rapport. Peut-être que notre commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées pourrait envisager de se pencher plus en détail sur la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile en Allemagne, compte tenu notamment de l'ampleur du sujet et de son importance au plan politique. Le rapporteur se contentera d'évoquer brièvement plusieurs domaines ayant récemment suscité des préoccupations.

124. Dans son rapport de 2015, le Commissaire aux droits de l'homme a salué les progrès réalisés par les autorités allemandes pour garantir le respect des droits des demandeurs d'asile²¹³. Il a dans le même temps formulé plusieurs recommandations. Concernant les conditions d'accueil, il a recommandé la mise en place de normes minimales obligatoires de fonctionnement des structures d'accueil sur l'ensemble du territoire et insisté sur la nécessité de renforcer les effectifs du personnel de ces centres. Tout en saluant l'intention du gouvernement d'augmenter le personnel du BAMF, il a mis en avant la nécessité d'une formation appropriée. Le Commissaire a exhorté les autorités à mener des enquêtes rapides et efficaces sur toutes les allégations de mauvais traitements à l'égard de demandeurs d'asile. Il a appelé le gouvernement fédéral à mieux soutenir, y compris financièrement, les *Länder* et communes dans la mise en œuvre des mesures d'accueil. L'Allemagne pourrait également améliorer l'accès des demandeurs d'asile aux soins de santé et devrait faire en sorte que les réfugiés et autres bénéficiaires de la protection internationale jouissent pleinement de leur droit au regroupement familial (en réduisant notamment les délais d'obtention d'un visa). Le Commissaire a par ailleurs insisté sur la nécessité de renforcer les politiques d'intégration, en intensifiant entre autres les cours de langue. Il a invité les autorités allemandes à continuer de jouer un rôle moteur en aidant les réfugiés syriens à faire face à la crise humanitaire, en augmentant notamment le quota de réinstallation²¹⁴. À cet égard les autorités allemandes ont souligné que les voies légales permettant aux réfugiés syriens de demander l'asile sont continuellement ouvertes dans le cadre des accords de l'Union européenne. Ce point concerne également le regroupement familial: on estime en effet que de 200 000 à 300 000 membres des familles de migrants provenant de Syrie et d'Irak pourraient bénéficier du droit de rejoindre leur famille en Allemagne dans les prochains mois²¹⁵. Selon un rapport sur la situation des femmes réfugiées établi en 2016 à la demande du Parlement européen, le surpeuplement des centres d'accueil a engendré une augmentation du nombre d'actes de violence et d'agressions sexuelles qui y sont perpétrés²¹⁶. En mai 2016, les médias ont placé sous les feux de l'actualité le problème de la violence dans les centres d'asile, à la suite notamment de rapports faisant état d'agressions à l'encontre de chrétiens commises par d'autres réfugiés²¹⁷ et d'une bagarre ayant éclaté dans un camp de réfugiés du district de Verden en Basse-Saxe qui a fait un blessé grave, à savoir un jeune garçon afghan de 14 ans²¹⁸.

125. Les autorités allemandes prennent des mesures pour remédier à ces préoccupations. À titre d'exemple, en octobre 2015, le *Bundestag* et le *Bundesrat* ont adopté un train de mesures législatives²¹⁹ visant à accélérer les procédures d'asile, alléger les charges des *Länder*, améliorer les politiques d'intégration, remplacer autant que faire se peut le soutien financier en espèces par des prestations en nature, accélérer la construction de nouvelles habitations et améliorer l'aide aux réfugiés mineurs (il convient de rappeler que près de 6 000 réfugiés mineurs sont portés disparus en Allemagne en 2015²²⁰). Le 14 avril 2016, la coalition au pouvoir a présenté le nouveau projet de loi sur l'intégration qui insiste sur la participation des réfugiés au marché du travail, propose de faciliter la fourniture d'une aide financière aux nouveaux arrivants et de prendre des sanctions à l'égard de ceux qui ne participent pas aux cours d'intégration et n'apprennent pas la langue allemande²²¹. Cette loi est entrée en vigueur le 6 août 2016. En mai 2016, le chef

213. Rapport de Nils Muižnieks, *op. cit.*

214. Les engagements actuellement tenus par l'Allemagne depuis 2013 s'élèvent à 20 067 personnes au titre des programmes d'admission pour des motifs humanitaires et 21 832 au titre d'actions de parrainage privé. Voir la fiche d'information du HCR «Resettlement and Other Forms of Legal Admission for Syrian Refugees», 18 mars 2016: www.unhcr.org/52b2febafc5.pdf.

215. AS/Mon (2016) 33, p. 17.

216. Anne Bonewit et Rosamund Shreeves, *op. cit.*

217. «German activists decry attacks on Christian refugees in asylum centers», *Deutsche Welle*, 9 mai 2016: www.dw.com/en/german-activists-decry-attacks-on-christian-refugees-in-asylum-centers/a-19244927.

218. «Brawl at German migrant shelter leaves 14 injured», *Deutsche Welle*, 15 mai 2016: www.dw.com/en/brawl-at-german-migrant-shelter-leaves-14-injured/a-19259711.

219. «Des procédures efficaces, une intégration rapide», site internet du gouvernement fédéral, 15 octobre 2015: https://www.bundesregierung.de/Content/FR/Artikel/2015/10_fr/2015-10-15-asyl-fluechtlingspolitik_fr.html.

220. «Almost 6 000 refugee children went missing last year, says Germany», *The Guardian*, 12 avril 2016: <http://gu.com/p/4taxb/sbl>.

221. «German officials laud new integration law as “historic step”», *Deutsche Welle*, 14 avril 2016: www.dw.com/en/german-officials-laud-new-integration-law-as-historic-step/a-19186665.

du BAMF a annoncé son intention d'accélérer encore le traitement des demandes d'asile²²². Selon un article du magazine *Der Spiegel*, le ministère fédéral des Finances attend des autorités fédérales et des *Länder* qu'elles consacrent € 93,6 milliards à l'aide aux réfugiés sur la période 2015-2020²²³.

126. En 2014 et 2015, l'Allemagne a étendu à deux reprises sa liste des «pays d'origine sûrs». La Serbie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Bosnie-Herzégovine ont rejoint le rang des pays sûrs en novembre 2014, avant d'être suivies en octobre 2015 par l'Albanie, le Kosovo* et le Monténégro. En janvier 2016, le vice-chancelier fédéral Sigmar Gabriel a annoncé la décision de l'Allemagne d'y ajouter l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, proposition approuvée par le *Bundestag* le 13 mai 2016. Le *Bundesrat* doit encore se prononcer sur cette décision. Le Commissaire aux droits de l'homme et Human Rights Watch²²⁴, ont entre autres choses fait part de leurs inquiétudes quant à la qualité de l'examen des cas individuels après l'extension des listes. Le Commissaire a rappelé avoir déjà émis des critiques concernant l'établissement *per se* d'une liste de «pays d'origine sûrs», dans la mesure où même des pays considérés comme généralement sûrs peuvent ne pas l'être pour certaines personnes ou certains groupes. Il a également invité les autorités à s'abstenir de rapatrier de force, en particulier des Roms, au Kosovo*. Les autorités allemandes ont garanti au Commissaire que même lorsqu'elles proviennent de «pays sûrs», les personnes vulnérables ne sont pas laissées sans protection, compte tenu du fait que la présomption légale qu'elles sont à l'abri de toute persécution peut être renversée. Chaque demandeur d'asile a la possibilité de prouver qu'il est confronté à des persécutions, contrastant avec la situation générale qui prévaut dans le pays d'origine²²⁵.

6. Conclusions et recommandations

127. La République fédérale d'Allemagne se caractérise par un système fédéral et une démocratie bien enracinée, notamment au niveau local, où le droit à l'autonomie des municipalités est reconnu dans la constitution fédérale et les constitutions des *Länder*. Dans l'ensemble, le fonctionnement des institutions démocratiques en Allemagne est conforme aux normes du Conseil de l'Europe. L'Allemagne, qui respecte globalement ses obligations de membre découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe, peut légitimement être félicitée pour le bilan très positif qu'elle affiche sur le plan de la démocratie, des droits de l'homme et de la primauté du droit, et pour le rôle actif et respecté qu'elle joue sur la scène internationale, notamment dans les affaires européennes, pour promouvoir le dialogue et la coopération tout en restant fidèle aux valeurs des droits de l'homme et de la primauté du droit.

128. L'Allemagne a été, au cours de ces derniers mois, confrontée à une arrivée massive de réfugiés – plus d'un million sont arrivés en Allemagne en 2015 – qui a engendré des défis de taille à tous les échelons de l'Etat et pour le peuple allemand. Les efforts déployés par la grande majorité de la population allemande, qui s'est montrée prête à accueillir et aider les réfugiés, doivent être salués. A cet égard, la commission se félicite de la position tolérante du gouvernement fédéral et des principaux partis politiques en dépit de la montée récente du parti d'extrême droite Alternative pour l'Allemagne et la recrudescence du nombre d'attaques contre des installations d'hébergement prévues pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en 2014-2015, ou encore par l'augmentation du nombre d'attaques contre des mosquées et des musulmans, de comportements hostiles à l'égard des Roms et des Sintis dans la population et de manifestations d'antisémitisme. S'appuyant sur les conclusions de nombreux organes de suivi internationaux, la commission estime que la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance constitue l'un des défis les plus importants et urgents auxquels l'Allemagne et beaucoup d'autres Etats européens doivent faire face.

129. La commission se félicite, ainsi que l'ECRI, du travail de prévention mené par les autorités pour sensibiliser davantage les enfants et les jeunes aux dangers de l'extrémisme de droite, notamment l'élaboration d'un nouveau «Plan d'action national contre le racisme», qui devrait également porter sur des sujets tels que l'homophobie et la transphobie. Elle note avec satisfaction l'augmentation du budget et des effectifs de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination au cours de ces dernières années et encourage l'Allemagne à poursuivre ces efforts.

222. «Germany to process over one million asylum claims in 2016», *Deutsche Welle*, 9 mai 2016: <http://amp.dw.com/en/germany-to-process-over-one-million-asylum-claims-in-2016/a-19245582>.

223. «Report: Germany to spend 94 billion euros on refugees in next five years», *Deutsche Welle*, 14 mai 2016: www.dw.com/en/report-germany-to-spend-94-billion-euros-on-refugees-in-next-five-years/a-19258420.

224. Human Rights Watch, «Union européenne: événements de 2015», Rapport mondial 2016: <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/285181>.

225. Comments by the German Federal Government on the report by Nils Muižnieks, *op. cit.*

130. L'Allemagne présente un bilan dans l'ensemble positif, mais la commission de suivi tient à faire quelques recommandations portant sur certaines questions en suspens. La commission de suivi, en particulier:

- se félicite des progrès accomplis par les autorités allemandes dans le domaine des finances publiques locales. Elle encourage les autorités fédérales à poursuivre leurs consultations avec tous les *Länder* pour parvenir à la signature et la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), conformément à la [recommandation 320 \(2012\)](#) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;
- encourage les autorités à supprimer l'article 103 du Code pénal (offense aux organes et représentants d'Etats étrangers) et à modifier en conséquence la loi de 2009 sur la lutte contre le terrorisme («loi BKA») suite à la décision de la Cour constitutionnelle du 20 avril 2016, en vue de renforcer la liberté des médias;
- se félicite des récentes initiatives entreprises par les autorités, ainsi que les services des opérateurs d'Internet et la société civile, pour s'attaquer au problème des discours haineux en ligne, et salue les divers projets menés dans ce domaine, notamment par le biais d'une campagne nationale lancée dans le cadre du «Mouvement contre le discours de haine» du Conseil de l'Europe.
- encourage les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour lutter contre le racisme, la haine et l'extrémisme de droite; se félicite de l'amendement au Code pénal adopté le 8 mai 2015, qui définit que la motivation raciste d'une infraction ordinaire est une circonstance aggravante pour les crimes de haine, conformément aux recommandations de l'ECRI, et prend note de l'assurance qui a été donnée par les autorités que les «autres motivations portant atteinte à la dignité humaine» englobent tous les aspects reconnus de la discrimination, notamment, et en particulier, les motifs dirigés contre l'orientation sexuelle de la victime, ce qui inclut également les motifs homophobes et transphobes;
- encourage les autorités à appliquer une politique de tolérance zéro envers le racisme et le profilage ethnique dans la police et à combattre, par le biais d'activités de formation et de sensibilisation, des formes moins visibles de racisme qui peuvent résulter de structures et de procédures liées à l'application de la loi; encourage la création d'un mécanisme de recours indépendant, qui pourrait être une contribution utile pour lutter contre ce problème et renforcer la confiance entre les forces de police et le public.
- se félicite vivement du soutien considérable fourni par les autorités pour préserver et développer les langues et les cultures des minorités nationales, et encourage les autorités allemandes à redoubler d'efforts en vue de promouvoir, notamment par une offre éducative adéquate et une couverture appropriée des médias, des langues telles que le bas-sorabe, le haut-sorabe, le frison septentrional, le frison oriental, le bas allemand, le danois et le romani;
- en vue de renforcer l'indépendance de la magistrature, réitère l'appel lancé aux autorités par l'Assemblée parlementaire en 2009 et 2015, notamment au niveau des *Länder*, pour envisager de créer un système d'administration autonome de la justice, augmenter progressivement les salaires des juges et des procureurs et supprimer la possibilité pour les ministres de la justice de donner au parquet des instructions [légales] relatives à des cas individuels, afin de renforcer l'indépendance des procureurs.
- en vue de lutter contre la corruption:
 - se félicite de l'adoption de la loi sur la lutte contre la corruption le 26 novembre 2015 et des modifications apportées en 2015 à la législation sur les périodes obligatoires de réflexion (*cooling-off*) pour les membres du gouvernement fédéral et les secrétaires d'Etat parlementaires; estime que les modifications de la loi sur les partis politiques adoptées le 22 décembre 2015 (et qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016) vont dans la bonne direction et contribueront à accroître la transparence et l'application effective des règles, mais considère cependant qu'elles ne tiennent pas compte des recommandations en suspens formulées par le GRECO, telles que la mise en place d'un système permettant de publier en temps opportun les comptes d'une campagne électorale, afin d'améliorer la transparence des dons directs faits aux députés et aux candidats aux élections;
 - accueille avec satisfaction l'initiative prise de ratifier, dans un proche avenir, la Convention pénale sur la corruption, le protocole additionnel s'y rapportant et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme du 16 mai 2005;

- encourage l'Allemagne à accélérer l'examen de la ratification de la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption;
- faisant écho aux recommandations faites par le CPT et le Commissaire aux droits de l'homme, encourage les autorités à créer un mécanisme de recours entièrement indépendant, qui fonctionne bien, et qui couvre tous les responsables de l'application de la loi;
- se félicite de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels le 18 novembre 2015;
- félicite le Parlement allemand pour l'adoption, le 7 juillet 2016, de la loi dite «*Non, c'est non*» qui renforce la protection du consentement individuel dans les relations sexuelles et ouvre la voie à la ratification de la «Convention d'Istanbul» visant à prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, que l'Allemagne est encouragée à ratifier très prochainement;
- accueille avec satisfaction le projet de loi visant à améliorer l'action contre la traite des êtres humains adopté par le *Bundestag* allemand le 7 juillet 2016, qui inclut de nouvelles infractions: l'«exploitation par le travail» et l'«exploitation impliquant une privation illégale de liberté»;
- se félicite de l'élaboration d'une stratégie de protection globale pour traiter la question de la vulnérabilité des enfants et des victimes de la traite des êtres humains parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière, en coopération avec les *Länder*, ainsi que d'une stratégie de coopération à l'échelon national visant à améliorer la protection des victimes dans les cas de traite des mineurs.
- appelle les autorités à ratifier promptement la Charte sociale européenne (révisée) ainsi que ses protocoles.

Annexe

Conventions du Conseil de l'Europe signées et/ou ratifiées entre le 1^{er} octobre 2013 et le 10 novembre 2016 par l'Allemagne

STE ou STCE n°	Titre		
127	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale		
	Signature: 17/04/2008	Ratification: 28/08/2015	Entrée en vigueur: 01/12/2015
182	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale		
	Signature: 08/11/2001	Ratification: 20/02/2015	Entrée en vigueur: 01/06/2015
183	Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel		
	Signature: 15/09/2008	Ratification: 05/12/2013	Entrée en vigueur: 01/04/2014
184	Protocole à la Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel, sur la protection des productions télévisuelles		
	Signature: 15/09/2008	Ratification: 05/12/2013	Entrée en vigueur: 01/04/2014
198	Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme		
	Signature: 28/01/2016		
201	Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels		
	Signature: 25/10/2007	Ratification: 18/11/2015	Entrée en vigueur: 01/03/2016
202	Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée)		
	Signature: 23/05/2014	Ratification: 02/03/2015	Entrée en vigueur: 01/07/2015
208	Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale		
	Signature: 03/11/2011	Ratification: 28/08/2015	Entrée en vigueur: 01/12/2015
209	Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition		
	Signature: 31/01/2011	Ratification: 25/05/2016	Entrée en vigueur: 01/09/2016
213	Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales		
	Signature: 24/06/2013	Ratification: 15/04/2015	
215	Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives		
	Signature: 18/09/2014		
217	Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme		
	Signature: 22/10/2015		

Conclusions récentes des mécanismes de suivi et autres instances du Conseil de l'Europe au 10 novembre 2016

Cour européenne des droits de l'homme	Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ratifiée en 1952 Protocole n° 1 (STE n° 009) ratifié en 1957 Protocole n° 2 (STE n° 044) ratifié en 1969 Protocole n° 6 (STE n° 114) ratifié en 1989 Protocole n° 12 (STE n° 177) signé en 2000 Protocole n° 13 (STE n° 187) ratifié en 2004 Protocole n° 14 (STCE n° 194) ratifié en 2006 Sur un total de 64 850 requêtes pendantes devant une formation judiciaire au 31 décembre 2015, 212 concernaient l'Allemagne. Résolutions adoptées par le Comité des Ministres: 6 en 2013, 5 en 2014, 4 en 2015 et 2 en 2016. Voir aussi Fiche pays pour la presse: Allemagne
--	---

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ratifiée en 1988 Derniers rapport et Recommandation sur la démocratie locale en Allemagne adoptés en mars 2012: C G(22)7 et Recommandation 320 (2012)
Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)	Convention civile sur la corruption (STE n° 174) signée en 1999 mais pas ratifiée Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) signée en 1999 mais pas ratifiée , Protocole additionnel (STE n° 191) signé en 2003 mais pas ratifié <i>Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité intérimaire sur l'Allemagne: «Incriminations (ETS 173 et 191, GPC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 61^e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 octobre 2013, publié en décembre 2013, G reco RC-III(2013)15F deuxième rapport intérimaire</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: troisième rapport de conformité intérimaire sur l'Allemagne: «Incriminations (STE n° 173 et n° 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 65^e réunion plénière, Strasbourg, 6-10 octobre 2014, publié en janvier 2015, G reco RC-III(2014)19F troisième rapport intérimaire</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité sur l'Allemagne: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 71^e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 mars 2016, publié en juin 2016, G recoRC3(2016)5</i> <i>Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Allemagne, adopté par le GRECO lors de sa 65^e réunion plénière, Strasbourg, 6-10 octobre 2014, publié en janvier 2015, G reco Eval IV Rep (2014)1F</i>
Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE n° 141) ratifiée en 1998 Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (révisée) (STCE n° 198) signée en 2016 mais pas ratifiée L'Allemagne n'est pas membre de MONEYVAL.
Commissaire aux droits de l'homme	<i>Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Germany, on 24 April and from 4 to 8 May 2015, C ommDH(2015)20 / 01 October 2015 (en anglais seulement)</i>
Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)	Convention (STE n°126) ratifiée en 1990, Protocoles n°1 (STE n°151) et n° 2 (STE n° 152) ratifiés en 1996 Publication du dernier rapport: juillet 2014, CPT/Inf(2014)23 (en anglais seulement) Dernière visite dans le pays: novembre – décembre 2015
Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et Comité des Parties	Convention (STCE n° 197) ratifiée en 2012 1 ^{er} cycle d'évaluation: Rapport du GRETA et commentaires du gouvernement publiés en juin 2015, G RETA(2015)10 Recommandation CP(2015)2 du Comité des Parties adoptée en juin 2015
Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et Comité des Parties	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) signée en 2011 mais pas ratifiée
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	Le 5 ^e rapport sur l'Allemagne a été adopté en décembre 2013 et publié en février 2014, C RI(2014)2
Commission de Venise	Pas d'avis concernant l'Allemagne

Autres traités:

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	Convention (STE n° 157) ratifiée en 1997 Dernier rapport étatique (4^e cycle) soumis en mars 2014, A CFC/SR/IV(2014)004 (en anglais seulement) Dernier Avis du Comité consultatif (4^e cycle) adopté en mars 2015, A CFC/OP/IV(2015)003 Dernière Résolution du CM (4^e cycle) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre adoptée en février 2016, C M/ResCMN(2016)4
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	Convention (STE n° 148) ratifiée en 1998 Dernier rapport périodique étatique (5^e cycle) soumis en avril 2013, M IN-LANG(2013)PR02 (en anglais seulement) Dernier rapport d'évaluation du Comité d'experts (5^e cycle) adopté en novembre 2013, E CRML(2014)6 Dernière Recommandation du Comité des Ministres (5^e cycle) adoptée en mai 2014, C M/RecChL(2014)5
Charte sociale européenne	Charte sociale européenne de 1961 (STE n° 35) ratifiée en 1965 Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) signée en 2007 mais pas ratifiée Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) ni signé ni ratifié Voir aussi Fiche pays: Allemagne