

## Mémorandum à la suite de la visite du Commissaire en Allemagne du 13 au 17 octobre 2025

### Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après le Commissaire) a effectué une visite en Allemagne du 13 au 17 octobre 2025. Sa visite a essentiellement porté sur les questions liées aux migrations et à l'asile, à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique dans le contexte de la guerre à Gaza et sur les questions de racisme et de discrimination, en particulier l'antisémitisme et la haine antimusulmans.
2. Le Commissaire promeut le respect effectif des droits humains, aide les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les instruments de l'Organisation relatifs aux droits humains, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en ce qui concerne le respect de ces droits, et donne des conseils et des informations pour leur protection dans toute l'Europe<sup>1</sup>.
3. Le présent mémorandum présente les conclusions et recommandations du Commissaire formulées à l'issue de sa visite, en s'appuyant sur ses rencontres avec les autorités, les structures nationales des droits humains, la société civile et d'autres acteurs.
4. Ces observations et recommandations ne sont pas exhaustives et doivent être examinées conjointement avec les recommandations d'autres organes du Conseil de l'Europe et internationaux de défense des droits humains<sup>2</sup>, ainsi qu'avec les orientations données par les structures nationales des droits humains<sup>3</sup>.
5. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré le ministre fédéral de l'Intérieur, Alexander Dobrindt, la ministre fédérale de la Justice et de la Protection des consommateurs, Stefanie Hubig, plusieurs membres de la délégation allemande à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le commissaire du gouvernement fédéral chargé de la politique des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, Lars Castellucci, le commissaire du gouvernement fédéral pour la vie juive en Allemagne et la lutte contre l'antisémitisme, Felix Klein, la vice-présidente de l'Agence fédérale pour les migrations et les réfugiés, Katrin Hirsland, la commissaire fédérale indépendante à la lutte contre la discrimination, Ferda Ataman, le vice-président de la police de Berlin, Marco Langner, et le chef de la direction de la police d'État de Berlin, Roman Seifert. Le Commissaire a également rencontré des représentant·es de l'Institut allemand des droits humains, du HCR de l'Allemagne, du Secrétariat de l'IHRA, et a eu des discussions avec des membres de la société civile sur les questions abordées lors de sa visite.
6. Le Commissaire tient à remercier les autorités allemandes à Strasbourg et en Allemagne pour leur contribution à l'organisation de la visite. Il adresse aussi ses remerciements à toutes les organisations et individus pour leurs contributions.
7. La Partie I du présent mémorandum traite de certains faits nouveaux d'ordre général en Allemagne, la Partie II porte sur la liberté de réunion pacifique, la Partie III sur la liberté d'expression et la Partie

<sup>1</sup> [Rés\(99\)50 – sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#), adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

<sup>2</sup> Par exemple, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [rapport de suivi sur l'Allemagne de 2019](#)

<sup>3</sup> Institut allemand des droits humains, [Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2024 – Juni 2025](#) et Agence fédérale de lutte contre la discrimination, [Cinquième rapport devant le Bundestag](#)

IV sur le racisme et la discrimination. D'autres questions thématiques, notamment celles soulevées pendant la visite en matière d'asile et de migrations, feront l'objet d'un suivi séparé.

## I. Situation générale

8. La visite a eu lieu quelques mois seulement après l'entrée en fonction de la nouvelle coalition gouvernementale en mai 2025. L'accord de coalition comprend d'importants engagements en faveur des droits humains en tant que socle de l'ordre international fondé sur des règles et pour contrer les restrictions au travail des défenseur-es des droits humains et de la société civile. De même, le Commissaire apprécie que l'accord reconnaisse l'importance des institutions et juridictions nationales et internationales pour la protection et la défense des droits humains et de la démocratie, en citant l'Institut allemand des droits humains comme étant l'une de ces institutions, et en soulignant que le gouvernement soutient le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire en tant que protecteurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains.
9. Néanmoins, le Commissaire a reçu des informations faisant état de pressions sur les droits humains, d'un rétrécissement de l'espace de la société civile, et du fait que certains hommes politiques présentent les droits comme une nuisance limitant l'action de l'État et préconisent la suppression du financement public des ONG<sup>4</sup>. En janvier 2025, une interpellation mineure<sup>5</sup> comportant 551 questions a remis en cause l'influence politique, le statut d'organisme à but non lucratif et l'éligibilité au financement public de diverses organisations de la société civile<sup>6</sup>. De nombreux observateurs y ont vu une tentative d'intimidation et de délégitimation des ONG<sup>7</sup>. Le Commissaire note que le gouvernement fédéral de l'époque a défendu les ONG contre les allégations contenues dans l'interpellation<sup>8</sup>. Il rappelle que le rôle des organisations de la société civile en tant qu'observateurs critiques publics a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour)<sup>9</sup> et que les États membres devraient renforcer la protection et la promotion de l'espace de la société civile conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres<sup>10</sup>.

### Recommandations :

Le Commissaire recommande aux autorités allemandes :

- de renforcer la protection et la promotion de la société civile conformément à la jurisprudence de la Cour et à la recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres, notamment en intensifiant les efforts pour prévenir les violations des droits des défenseur-es des droits humains, comme les campagnes de diffamation, les menaces et les agressions à leur encontre, et d'autres tentatives visant à entraver leur travail.
- de garantir l'accès à des ressources suffisantes visant à soutenir le financement durable des défenseur-es des droits humains, notamment les institutions nationales des droits humains et les organisations de la société civile, conformément aux recommandations de l'Institut allemand des droits humains<sup>11</sup>, et d'accroître les efforts pour promouvoir leurs activités.

<sup>4</sup> Voir, par exemple, Lobbycontrol, [Warum eine starke Zivilgesellschaft und ihre Organisationen so wichtig sind](#), 20 février 2025.

<sup>5</sup> Un outil de contrôle parlementaire permettant aux députés de soumettre des questions écrites au gouvernement sur un sujet spécifique, lequel doit y répondre par écrit, sans débat parlementaire.

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/15035](#)

<sup>7</sup> Voir une compilation ici : Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung, [Lesetipps zu 551 Fragen von CDU/CSU](#), 5 mars 2025 ; voir aussi Tagesschau, [Wissenschaftler und Organisationen kritisieren Union](#), 4 mars 2025 ; et Verfassungsblog, [Offener Brief anlässlich der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen](#), 4 mars 2025.

<sup>8</sup> Süddeutsche Zeitung, [551 Fragen der Union zu NGOs](#), 12 mars 2025.

<sup>9</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie* (requête n° 57829/00), arrêt du 27 mai 2004.

<sup>10</sup> Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2018\)11](#)

<sup>11</sup> Institut allemand des droits humains, [10. Menschenrechtsbericht – Menschenrechte in Deutschland unter Druck](#), 8 décembre 2025.

## II. Liberté de réunion pacifique

10. La liberté de réunion pacifique est protégée par l'article 8 de la loi fondamentale allemande<sup>12</sup> et renforcée par les obligations internationales de l'Allemagne, dont la Convention. Ce droit, bien qu'il ne soit pas absolu, ne peut être restreint que par la loi et conformément aux principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. La Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) a toujours estimé que cette liberté s'étendait également à la fonction communicative des rassemblements, notamment aux manifestations, aux défilés et aux rassemblements spontanés. En matière de restrictions imposées aux rassemblements dans des lieux publics, les normes internationales relatives aux droits humains exigent que toute restriction soit fondée sur un motif légitime, tel que la protection de la sécurité publique ou des droits d'autrui. La jurisprudence allemande indique également que les autorités doivent faciliter les rassemblements chaque fois que cela est possible, notamment en assurant une protection adéquate contre les contre-manifestations ou les acteurs hostiles. La jurisprudence reflète une présomption en faveur des droits de réunion comme étant essentiels à une société ouverte et pluraliste. Le Commissaire se félicite que les autorités aient affirmé au cours des discussions qu'elles considèrent les rassemblements pacifiques comme une pierre angulaire de la participation démocratique et un mécanisme vital pour l'expression collective.
11. Toutefois, il est préoccupé par le fait que, ces dernières années, des informations ont fait état de restrictions injustifiées aux rassemblements pacifiques. Plusieurs organisations de défense des droits humains font état d'ingérences dans ce droit en relation avec le militantisme pour le climat et le mouvement de solidarité avec la Palestine, certaines informations faisant état de « mesures répressives et disproportionnées » contre ces groupes<sup>13</sup>. Le Commissaire renvoie à sa lettre de juin 2025 adressée au ministre fédéral de l'Intérieur, dans laquelle il faisait part de ses préoccupations concernant certaines de ces restrictions. Il note également que, dans son rapport annuel 2025, Civicus Monitor, une alliance mondiale de la société civile, a rétrogradé l'espace civique de l'Allemagne au niveau « obstrué », en grande partie en raison des restrictions imposées aux manifestations de solidarité avec le peuple palestinien et de la répression de la solidarité avec la Palestine, notamment des allégations d'usage excessif de la force par la police, des descentes dans les organisations de la société civile et des réductions de financement<sup>14</sup>.

### 2.1 Interdictions de manifester

12. Si d'autres pays européens ont semble-t-il réagi aux manifestations liées à la guerre à Gaza depuis le 7 octobre 2023 en imposant des restrictions disproportionnées au droit de réunion pacifique, la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté d'expression a noté qu'« en Allemagne, la réaction a été l'une des plus virulentes »<sup>15</sup>.
13. En octobre et novembre 2023, les autorités allemandes de différentes villes et États fédéraux ont interdit de manière préventive un certain nombre de rassemblements en soutien aux Palestiniens en invoquant des préoccupations de sécurité publique, la nécessité de prévenir les manifestations

---

<sup>12</sup> La loi sur le Parlement fédéral énonce les restrictions autorisées, qui sont complétées par des lois sur les rassemblements au niveau de certains États fédéraux. Les organisations de défense des droits humains ont critiqué la conformité de ces lois des États fédéraux avec les normes internationales en matière de droits humains, mais les lois spécifiques applicables dans les différents États fédéraux ne seront pas examinées dans le cadre de cette publication.

<sup>13</sup> Liberties, [Rule of Law Report, Germany 2025](#) ; Amnesty International, [Recht auf Protest für alle: Einschränkungen von Palästina-solidarischen Stimmen in Deutschland](#), 10 juin 2024 ; GFF, [Gegen Sprachverbote bei Demos: GFF verteidigt die Versammlungsfreiheit](#), 10 juin 2025.

<sup>14</sup> Civicus Monitor, [2025 report: Germany downgraded in global ratings report on civic freedoms](#)

<sup>15</sup> Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, [Menaces mondiales à la liberté d'expression liées au conflit à Gaza](#) (A/79/319), 23 août 2024, para 35.

publiques de soutien au terrorisme et une augmentation des attaques antisémites dans le pays<sup>16</sup>. À Berlin, la police a interdit de nombreux rassemblements entre le 11 et le 30 octobre 2023, en évoquant les risques de « discours antisémites, d'apologie de la violence et d'incitation à la violence, de volonté d'utiliser la violence, conduisant ainsi à des manœuvres d'intimidation et à des actes de violence », en se basant sur « l'expérience des années précédentes et du passé récent, et sur d'autres constatations »<sup>17</sup>. Le Commissaire renvoie aux lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur le droit de réunion pacifique, qui prévoient que l'application générale de restrictions légales doit être considérée comme une violation du droit à la liberté de réunion pacifique et que « de simples soupçons, craintes ou présomptions ne suffisent pas à justifier l'imposition de restrictions préalables aux rassemblements »<sup>18</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « la simple probabilité de tensions et d'échanges vifs entre groupes opposés au cours d'une manifestation » ne suffisait pas à justifier l'interdiction d'un rassemblement<sup>19</sup>.

14. Il n'existe pas de données nationales fiables sur les interdictions de manifester, mais une étude récente portant sur certains États et villes d'Allemagne, dont Berlin, indique que si seulement 1 % de tous les rassemblements notifiés ont été interdits, 41 % d'entre eux concernaient des manifestations de solidarité avec la Palestine<sup>20</sup>. Le Commissaire a été informé par la police berlinoise qu'entre le 7 octobre 2023 et octobre 2025, seules 25 des 1 200 manifestations propalestiniennes ont été interdites à Berlin. Certaines villes ont notamment imposé des interdictions générales anticipées par le biais d'ordonnances administratives générales, qui ne sont pas forcément incluses dans les statistiques des événements isolés<sup>21</sup>. Le Commissaire note en outre que plusieurs interdictions ont été annulées par les tribunaux<sup>22</sup>.

## 2.2 Restrictions au droit de manifester

15. Le Commissaire a été informé que les interdictions de manifester ont diminué depuis 2024 et ont été remplacées par d'autres restrictions. Il note qu'en principe, de telles restrictions peuvent être légales, car le droit de réunion pacifique n'est pas absolu. Cependant, les organisations de défense des droits humains et les expert-es juridiques soutiennent que le nombre et le type de restrictions imposées aux manifestations de solidarité en faveur de la Palestine ont été disproportionnés<sup>23</sup>. Par exemple, les restrictions comprenaient la limitation du nombre de drapeaux palestiniens en raison des risques de « dramatisation » ; des défilés ont dû prendre la forme de rassemblements stationnaires, ou encore les itinéraires ont été modifiés pour empêcher les défilés de traverser des quartiers où les organisateurs espéraient obtenir des formes de solidarité<sup>24</sup>. Dans certains cas, des langues particulières ont été interdites, l'équipement sonore a été interdit ou restreint, et certains vêtements et slogans ont été interdits. Selon les informations recueillies, toute infraction présumée

---

<sup>16</sup> Par exemple, Berlin (VG Berlin 11.10.2023, Az.: 1 L 428/23) ; Brême ([Versammlung, 5 V 2513/23, Beschluss vom 20.10.2023](#)), Hambourg ([Allgemeinverfügung 15.10.2023](#)), et Munich ([Landesanstaltschaft Bayern, 24.10.2023](#)).

<sup>17</sup> Voir les décisions consécutives des autorités berlinoises : [11 octobre 2023](#), [18 octobre 2023](#), [20 octobre 2023](#)

<sup>18</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique \(3e édition\)](#), 8 juillet 2019, paras 134, 145 et 151.

<sup>19</sup> Voir Cour européenne, *Alekseyev c. Russie* (requêtes n° 4916/07, 25924/08 et 14599/09), arrêt du 21 octobre 2010, para. 77 ; décision *Brokdorf* de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, BVerfGE 69, 315 (353, 354).

<sup>20</sup> Tagesschau, [Weniger als ein Prozent angemeldeter Demonstrationen verboten](#), 22 novembre 2024, et Perspektive, [Versammlungsfreiheit bei Palästina-Demos: Daten zeichnen unzureichendes Bild](#), 24 novembre 2024.

<sup>21</sup> Die Zeit, [Kritik an pauschalen Verboten pro-palästinensischer Demos](#), 23 octobre 2023.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, Süddeutsche Zeitung, [München: Verwaltungsgerichtshof kassiert Verbot von Pro-Palästina-Demos ein](#), 19 octobre 2023 ; VG Kassel, [Kundgebung „Stoppt den Genozid in Gaza! Schluss mit der Besatzung Palästinas!“ darf stattfinden](#), 22.12.2023 ; OVG Münster [kippt Teilverbot bei Palästina Demo](#), 24 novembre 2025 ; OVG Hamburg, [Eilantrag gegen die Allgemeinverfügung zum Verbot aller sog. pro-palästinensischen unangemeldeten Versammlungen erfolgreich](#), 8 décembre 2023.

<sup>23</sup> Grundrechtreport 2025, [Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland](#), 21 mai 2025.

<sup>24</sup> Amnesty International, [Einschränkungen Palästina-solidarischer Proteste - Interview Nahed Samour](#), 13 novembre 2024.

à ces restrictions a entraîné une intervention policière musclée<sup>25</sup>. Parfois, les restrictions qui ont été contestées devant les tribunaux ont été déclarées illégales<sup>26</sup>.

16. Le Commissaire rappelle que les restrictions aux rassemblements ne devraient pas être fondées sur le contenu des messages à communiquer, pour autant qu'elles restent dans les limites fixées par l'article 10(2) de la CEDH. Il se réfère aux lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise qui disposent que « [l]es restrictions ne doivent pas être justifiées simplement sur la base du désaccord des autorités avec les mérites d'une protestation particulière - et donc les critiques des politiques gouvernementales ou des idées contestant l'ordre établi par des moyens non violents méritent d'être protégées »<sup>27</sup>.

### 2.3 Maintien de l'ordre lors de manifestations

17. Le Commissaire est préoccupé par des informations faisant état d'un usage disproportionné de la force par la police lors de certaines manifestations, notamment à Berlin, parfois sans appliquer de mesures visant à désamorcer les tensions<sup>28</sup>. Il rappelle que les forces de l'ordre devraient partir de l'hypothèse qu'une réunion est pacifique et que toute intervention de la police devrait être guidée par la nécessité de faire preuve de retenue et l'objectif de parvenir à désamorcer les tensions en vue d'éviter ou de réduire au minimum le recours à la force<sup>29</sup>.
18. Le Commissaire est préoccupé à l'idée que certains policiers ont été blessés lors de manifestations<sup>30</sup> et il rappelle qu'il est important, dans toute société, que les manifestations restent pacifiques.
19. D'autres informations font état de restrictions au travail des journalistes<sup>31</sup>, d'un recours excessif à la force contre les observateurs parlementaires<sup>32</sup> et d'entraves au personnel médical<sup>33</sup>. Le Commissaire rappelle que les journalistes, les observateurs des droits humains et le personnel médical ont le droit d'être présents lors de rassemblements afin de les observer, d'en rendre compte et d'apporter une aide. Les autorités devraient faciliter leur travail dans le cadre de leur devoir de protection du droit de réunion pacifique<sup>34</sup>.
20. Le Commissaire note également le recours fréquent aux réponses pénales en relation avec les manifestations de solidarité pour la Palestine et la déclaration de plusieurs rapporteur·es spéciaux des Nations Unies qui exhortent l'Allemagne à cesser de criminaliser, de punir et de réprimer le militantisme légitime de solidarité envers les Palestiniens<sup>35</sup>. Début 2025, la police berlinoise a déclaré qu'il y avait eu près de 9 000 accusations pénales liées aux manifestations pro-Palestine dans la ville depuis le 7 octobre 2023, qui incluaient souvent des allégations comme résister à

---

<sup>25</sup> Civicus Monitor, rapport 2025 sur l'Allemagne.

<sup>26</sup> Voir, par exemple [VGH München, decision of 26 June 2024 \(10 CS 24.1062\)](#); [OVG Nordrhein-Westfalen, decision of 21 November 2025 \(15 B 1300/25\)](#), [Hessischer Verwaltungsgerichtshof, decision of 22 March 2024 \(8 B 560/24\)](#); [Verwaltungsgericht Bremen, decision of 24 October 2025 \(5 V 3679/25\)](#); [VG Berlin, decision of 26 November 2025 \(VG 1 K 187.24\)](#). Notez cependant que le Tribunal administratif de Berlin a confirmé la dispersion d'une manifestation en raison de chants arabes comme étant légale, voir [ici](#).

<sup>27</sup> Lignes directrices BIDDH/ Commission de Venise, para. 30.

<sup>28</sup> Civicus Monitor, [Repression of Palestine solidarity continues: raids, detentions and police brutality](#), 31 octobre 2024.

<sup>29</sup> Lignes directrices BIDDH/ Commission de Venise, paras. 86, 88.

<sup>30</sup> Berliner Morgenpost, [80 Festnahmen bei Gaza-Protesten am Alex – Polizisten verletzt](#), 3 octobre 2025 ; Berliner Zeitung, [Pro-Palästina-Demo in Berlin-Kreuzberg: Ausschreitungen, Vorwürfe von Polizeigewalt](#), 18 août 2024.

<sup>31</sup> European Centre for Press & Media Freedom, [ECPMF and MFRR condemn police interference with journalistic work in Germany](#), 26 septembre 2025.

<sup>32</sup> TAZ, [Parlamentarische Demo-Beobachtung: Polizisten schlagen Linken-Politiker\\*innen](#), 13 octobre 2025.

<sup>33</sup> Forensic Architecture, ELSC, [Index of Repression](#); Civicus Monitor, rapport 2025 sur l'Allemagne.

<sup>34</sup> Lignes directrices BIDDH/ Commission de Venise, para. 34.

<sup>35</sup> HCDH, [UN experts urge Germany to halt criminalisation and police violence against Palestinian solidarity activism](#), 16 octobre 2025.

l'arrestation ou scander des slogans criminalisés<sup>36</sup>. Les organisations de défense des droits humains indiquent que les mesures de maintien de l'ordre n'ont pas toujours permis de faire la distinction entre les manifestant-es pacifiques et les cas isolés de comportements illégaux<sup>37</sup>. Le Commissaire note que lorsque certains manifestant-es se livrent à des actes de violence, la police devrait réagir en prenant des mesures ciblées et proportionnées, telles que l'arrestation ou l'expulsion d'individus spécifiques se livrant à des actes de violence, tout en permettant aux participant-es pacifiques de poursuivre, en donnant la priorité à la non-intervention le cas échéant, et en n'appliquant des sanctions après l'événement que lorsque cela est nécessaire et proportionné<sup>38</sup>.

### **Recommandations**

Le Commissaire recommande aux autorités allemandes :

- de toujours fonder les restrictions sur une évaluation individualisée du rassemblement, plutôt que sur des hypothèses générales ou une crainte généralisée des tensions, et veiller à ce que des rassemblements spécifiques ne soient interdits qu'en dernier recours.
- de veiller à ce que toute restriction relative au contenu et aux messages d'une réunion soit fondée sur une évaluation approfondie visant à savoir si celle-ci s'apparente à un appel à la haine constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence.
- de veiller tout particulièrement à ce que les restrictions ne se fondent pas sur des présupposés discriminatoires ou des stéréotypes négatifs à l'égard d'un individu ou d'un groupe en raison de la race, de la religion, des convictions politiques ou d'autres motifs au titre de l'article 14 de la CEDH.
- d'appliquer une approche fondée sur les droits humains pour le maintien de l'ordre lors de rassemblements, en vue de désamorcer la situation. Le recours à la force devrait être évité dans la mesure du possible et n'être utilisé qu'en dernier ressort, lorsqu'il est strictement nécessaire à la poursuite d'un objectif légitime de maintien de l'ordre, et doit être proportionné à cet objectif.
- de prendre des mesures effectives pour empêcher le recours excessif à la force, les mauvais traitements et l'abus de pouvoir de la part des forces de l'ordre, en particulier pendant les rassemblements. Elles devraient prévoir de dispenser une formation plus poussée aux droits humains aux forces de l'ordre et de mener des enquêtes rapides, approfondies, indépendantes et efficaces sur tous les épisodes liés à l'usage de la force ; d'accorder une attention particulière aux risques auxquels sont exposés les femmes, les enfants et les personnes appartenant à des minorités ethniques ou religieuses ou issues de l'immigration afin d'assurer leur protection sans discrimination.

### **III. Liberté d'expression**

21. La liberté d'expression, protégée par l'article 5 de la Loi fondamentale allemande et l'article 10 de la CEDH, est essentielle pour la démocratie et constitue la base d'autres droits, tels que le droit de réunion pacifique. Elle protège non seulement les opinions qui font consensus, mais aussi celles qui peuvent choquer ou offenser, favorisant ainsi le pluralisme et le débat ouvert. Les États doivent éviter toute ingérence indue et favoriser un environnement dans lequel des voix diverses, notamment celles des journalistes, des défenseur-es des droits humains et des minorités, peuvent être entendues. Toute restriction du droit à la liberté d'expression doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et constituer une mesure strictement nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.
22. La lutte contre l'antisémitisme est une obligation découlant du droit international. Les mesures prises par les États en la matière doivent établir une distinction entre les comportements antisémites et les expressions licites, y compris la critique légitime d'un État.

<sup>36</sup> Civicus Monitor, rapport 2025 sur l'Allemagne.

<sup>37</sup> Amnesty International, [Zu aktuellen Einschränkungen von Palästina-solidarischen Protesten in Deutschland](#), 10 juin 2024 ; Forensic Architecture/ELSC, Index of Repression.

<sup>38</sup> Lignes directrices BIDDH/ Commission de Venise, paragraphes 49 - 51.



23. Le Commissaire a noté avec préoccupation que la liberté d'expression a été restreinte de manière disproportionnée en ce qui concerne les débats sur les droits des Palestiniens ou les critiques légitimes du gouvernement israélien<sup>39</sup>. Il fait remarquer qu'une analyse des services de recherche du Bundestag a montré que le concept non juridique de *Staatsräson*<sup>40</sup> avait influé sur l'application de mesures visant à lutter contre les discours de haine<sup>41</sup>, créant un climat dans lequel les critiques de l'État d'Israël pouvaient compromettre les perspectives de résidence ou de naturalisation ou conduire à une responsabilité pénale par une interprétation extensive de ce qui constitue l'antisémitisme<sup>42</sup>.
24. Le Commissaire note que depuis 2017, les autorités allemandes ont approuvé et diffusé la définition opérationnelle de l'antisémitisme donnée par l'IHRA (définition opérationnelle de l'IHRA)<sup>43</sup> avec un ajout précisant que « par ailleurs, l'État d'Israël, qui est perçu comme une collectivité juive dans ce contexte, peut également être visé par de telles attaques ». Bien que la définition opérationnelle soit juridiquement non contraignante, elle a été communiquée à tous les ministères fédéraux et, dans la pratique, elle est considérée comme un cadre interprétatif faisant autorité appliqué dans toutes les institutions publiques, et en particulier les organismes d'éducation civique, les sites commémoratifs, les programmes financés par des fonds publics et la formation et le travail des autorités fédérales chargées de l'application de la loi et de la sécurité<sup>44</sup>.
25. Le Commissaire s'inquiète de ce que la définition opérationnelle de l'IHRA a été mal appliquée dans certaines situations<sup>45</sup>. Selon certaines informations, divers cas de mesures disproportionnées sur la base d'une interprétation trop large de la définition opérationnelle de l'IHRA ont été observés, notamment contre des groupes juifs, ce qui a limité les critiques légitimes des politiques et de l'expression politique de l'État d'Israël<sup>46</sup>. Le Commissaire renvoie à sa lettre adressée au ministre fédéral allemand de l'Intérieur<sup>47</sup>, dans laquelle il déclare que les autorités doivent veiller à ce que la définition pratique de l'antisémitisme ne soit pas déformée, instrumentalisée ou mal appliquée pour étouffer la liberté d'expression et la critique légitime, y compris à l'égard de l'État d'Israël.
26. Les restrictions à la liberté d'expression ont été particulièrement évidentes dans les universités, plusieurs établissements ayant réduit les activités académiques liées à la Palestine, notamment en empêchant la tenue d'événements sur place et en déployant une forte présence policière, en

---

<sup>39</sup> Deutsche Welle, [When Germany targets Jewish artists as antisemitic](#), 9 décembre 2024.

<sup>40</sup> Ce concept a été introduit par la chancelière de l'époque, Angela Merkel, qui a déclaré dans un discours devant la Knesset (Parlement israélien) en 2008 que la sécurité d'Israël faisait partie de la *Staatsräson* de son pays. L'accord de coalition dispose que le droit d'exister d'Israël relève de la *Staatsräson* allemande.

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste [Zum Begriff der Staatsräson im deutschen Recht](#), 16 novembre 2023.

<sup>42</sup> Voir par exemple VG Regensburg, [Urteil v. 07.10.2024 – RO 9 K 24.782](#) ; Süddeutsche Zeitung, [Antizionismus verhindert die Einbürgerung](#), 19 décembre 2024 ; Verfassungsblog, [Das Spannungsverhältnis zwischen Staatsräson und Grundrechten](#), 8 décembre 2023.

<sup>43</sup> La définition internationale opérationnelle de l'IHRA est la suivante : « L'antisémitisme est une certaine perception des Juifs qui peut se manifester par une haine à leur égard. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme visent des individus juifs ou non et/ou leurs biens, des institutions communautaires et des lieux de culte ».

<sup>44</sup> Voir Bundesregierung, [Nationale Strategie gegen Antisemitismus](#), 30 novembre 2022, et Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/9149 \(neu\)](#), 7 novembre 2023.

<sup>45</sup> Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (A/77/512), [Lutte contre la glorification du nazisme, du néonazisme et d'autres pratiques qui contribuent à alimenter les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée](#), 7 octobre 2022 ; The Guardian, [Kenneth Stern: I drafted the definition of antisemitism. Rightwing Jews are weaponizing it](#), 13 décembre 2019.

<sup>46</sup> ELSC, [Suppressing Palestinian Rights Advocacy through the IHRA Working Definition of Antisemitism](#), juin 2023 ; PALLIES, Palestine Reveals, Palestine Speaks, ADU, [Repression of Palestine Solidarity in Germany](#), juillet 2025.

<sup>47</sup> Commissaire aux droits de l'homme, [Le Commissaire demande aux autorités allemandes de respecter la liberté d'expression et de réunion pacifique dans le contexte du conflit à Gaza](#), juin 2025 ; voir aussi ECRI, [Avis de l'ECRI sur la définition opérationnelle de l'antisémitisme](#), 2 décembre 2020.

invoquant des problèmes de sécurité et de polarisation<sup>48</sup>. De manière plus générale, les annulations d'événements, les désistements de certains lieux et les mesures disciplinaires prises à l'encontre des étudiant·es et du personnel auraient restreint le débat universitaire et conduit à l'autocensure au sein des universités<sup>49</sup>. Une résolution du Bundestag adoptée en janvier 2025, intitulée « Lutter résolument contre l'antisémitisme et l'hostilité à l'égard d'Israël dans les écoles et les universités, et préserver l'espace de liberté de parole », appelle à une coopération plus étroite entre les universités et les autorités chargées de la sécurité et lie le financement public au respect de normes d'excellence académique. Elle encadre ainsi « l'antisémitisme lié à Israël » et les activités qu'elle qualifie de boycotts incompatibles avec ces normes<sup>50</sup>. Le Commissaire est également préoccupé par les allégations selon lesquelles les lois relatives à l'immigration et au droit de séjour seraient utilisées pour contrôler la liberté d'expression, en particulier les interdictions d'entrée<sup>51</sup> et les arrêtés d'expulsion en lien avec les activités de solidarité avec la Palestine, dont certains ont été ultérieurement suspendus<sup>52</sup> ou déclarés illégaux<sup>53</sup>. En outre, le Commissaire a pris note d'informations signalant un environnement difficile pour les journalistes qui traitent d'Israël, de la Palestine ou de la vie juive<sup>54</sup>.

### Recommandations

Le Commissaire recommande aux autorités allemandes :

- de s'abstenir de toute interdiction générale des slogans, symboles ou autres formes d'expression en faveur du peuple palestinien, en faisant clairement la distinction entre expression légitime et antisémitisme, conformément au droit international des droits humains. Toute décision d'interdire des actes ou des expressions au motif d'une incitation à la violence ou à la haine doit être prise au cas par cas, en tenant compte des normes pertinentes en matière de droits humains, du contexte spécifique et d'autres facteurs, comme prévu en particulier dans la Recommandation CM/REC(2022)16 du Comité des Ministres, la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI et le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.
- de veiller à ce que toute invocation de la définition opérationnelle de l'antisémitisme de l'IHRA ne soit pas déformée ou mal appliquée pour étouffer la liberté d'expression et la critique légitime, y compris à l'égard de l'État d'Israël.
- de favoriser l'éclosion d'un environnement propice à l'expression d'opinions diverses, au débat ouvert et à la discussion, par des processus consultatifs et inclusifs visant à promouvoir l'égalité, le dialogue interculturel, la compréhension et la tolérance entre les communautés concernées et en leur sein, et de prendre des mesures pour combattre les stéréotypes négatifs à l'égard des Juifs, des musulmans, des Palestiniens et des Arabes, en particulier dans les universités, les écoles et les médias.

## IV. Lutte contre le racisme et la discrimination

<sup>48</sup> Süddeutsche Zeitung, [Münchner Uni verhindert Vortrag von UN-Sonderberichtsteratterin](#), 5 février 2025 ; DW, [Germany: Second talk by top UN official canceled](#), 19 février 2025 ; voir aussi, Forschung und Lehre, [München: LMU sagt Seminar mit Palästina-Thematik ab](#), 18 novembre 2025.

<sup>49</sup> Voir, par exemple, PAllies, Palestine Reveals, Palestine Speaks, ADU, Repression of Palestine Solidarity in Germany.

<sup>50</sup> Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/14703](#), 29 janvier 2025.

<sup>51</sup> AP News, [Prominent surgeon says he was denied entry to Germany for a pro-Palestinian conference](#), 12 avril 2024 ; Süddeutsche Zeitung, [Behörden verhängen Einreiseverbot gegen Varoufakis](#), 15 avril 2024.

<sup>52</sup> rbb24, [Pro-palästinensische Aktivisten können nach FU-Protesten vorerst bleiben](#), 12 mai 2025.

<sup>53</sup> Süddeutsche Zeitung, [Palästina-Kongress: Einreiseverbot war rechtswidrig](#), 15 mai 2024.

<sup>54</sup> Reporters sans frontières, [Aggressions, polarisation... RSF fait le point sur les défis des journalistes en Allemagne en 2025](#), 9 avril 2025 ; voir aussi Tagesspiegel, [ARD-Israel-Korrespondentin Sophie von der Tann weist Kritik an ihrer Arbeit als Diffamierung zurück](#), 4 décembre 2025.



27. Les discussions sur les sujets susmentionnés ont également abordé les questions de racisme et de discrimination. Le Commissaire a été informé de la recrudescence générale du nombre de discours racistes, anti-migrants et d'extrême droite qui se sont immiscés dans le discours dominant, contribuant ainsi à une nette augmentation des attitudes et agressions racistes<sup>55</sup>. Les membres des minorités religieuses et ethniques, notamment ceux issus de l'immigration, s'inquiètent de plus en plus de la montée de l'extrême droite et de son impact sur leur vie en Allemagne<sup>56</sup>. Deux aspects particuliers du racisme et de la discrimination ont été évoqués avec le Commissaire : la recrudescence marquée à la fois de l'antisémitisme et de la haine antimusulmans.
28. Le Commissaire exprime son inquiétude face à la montée de l'antisémitisme en Allemagne, qui se manifeste par des actes de violence, des menaces, des intimidations et des attaques contre des biens et des institutions<sup>57</sup>, et au climat de peur et d'anxiété qui en résulte au sein des communautés juives. Il se félicite de l'engagement du gouvernement à protéger la vie des Juifs, à préserver et à renforcer la mémoire de l'Holocauste et à lutter contre l'antisémitisme, notamment en faisant progresser la recherche sur l'antisémitisme. Il reconnaît la responsabilité historique de l'Allemagne et son rôle particulier dans la lutte contre l'antisémitisme, qui exige vigilance et leadership pour préserver la mémoire, combattre la haine et favoriser une société fondée sur la dignité et le respect de tous. Le Commissaire prend note des mesures prises par les autorités à la suite du rapport du Comité d'experts indépendants sur l'antisémitisme, telles que la Stratégie nationale pour la vie juive et contre l'antisémitisme et la nomination d'un Commissaire du gouvernement fédéral pour la vie juive en Allemagne et la lutte contre l'antisémitisme.
29. Le Commissaire a été informé que la notion d'« antisémitisme importé » est apparue en Allemagne comme un discours politique et médiatique de premier plan qui définit des attitudes et des incidents antisémites essentiellement apportés dans le pays par les migrant-es, en particulier les musulmans et les personnes d'origine arabe. Le Commissaire constate que cette notion a été utilisée pour détourner l'attention des préoccupations de longue date concernant l'antisémitisme de l'extrême droite, malgré les preuves empiriques montrant que la majorité des crimes antisémites en Allemagne continuent d'être attribués à l'extrémisme de droite<sup>58</sup>. Il estime que cette tendance renforce les discours antimusulmans et anti-migrants et occulte la manière dont l'antisémitisme se manifeste dans la société<sup>59</sup>. Il rappelle également les conclusions des enquêtes de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur l'expérience et la perception de l'antisémitisme par les Juifs, qui suggèrent que le harcèlement antisémite est perpétré par des individus d'origines diverses, ce qui reflète sa prévalence dans tous les secteurs de la société<sup>60</sup>. Le Commissaire note en outre les préoccupations qui ont été exprimées au sujet de la classification générale et des statistiques à propos d'événements considérés comme antisémites tels que les manifestations de solidarité envers la Palestine et les activités culturelles s'y rapportant<sup>61</sup>.
30. Le Commissaire est préoccupé par la montée de la haine antimusulmans, notant les informations faisant état d'une augmentation des incidents et des lacunes dans l'aide aux victimes et les réponses officielles.<sup>62</sup> Ses interlocuteurs et interlocutrices ont indiqué que la haine antimusulmans demeurerait mal définie, insuffisamment dénoncée et mal prise en compte par les autorités de l'État, les statistiques existantes sur les crimes de haine ne rendant pas compte de toute son ampleur et de son caractère racisé. Le Commissaire attire l'attention sur le rapport de 2023 « Racisme

<sup>55</sup> Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor, [Rassismus und Diskriminierung in Deutschland](#), 20 mars 2025.

<sup>56</sup> DeZIM, [Ablehnung, Angst und Abwanderungspläne: Die gesellschaftlichen Folgen des Aufstiegs der AfD](#), septembre 2024.

<sup>57</sup> Bundeskriminalamt, [Bundesweite Fallzahlen für 2024](#)

<sup>58</sup> Bundeskriminalamt, Fallzahlen 2024, pp.11 – 13.

<sup>59</sup> Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), [Working Paper: Importierter Antisemitismus?](#), 25 novembre 2025; NDR, [Rassistische Chatgruppe? Drei Polizisten sind weiterhin im Dienst](#), 8 septembre 2025 ; LTO, [Rechtsextreme Polizeichats nur private "Belustigung"](#), 15 juillet 2024.

<sup>60</sup> Agence des droits fondamentaux de l'UE, [Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism](#), 11 juillet 2024.

<sup>61</sup> Notamment par la [RIAS](#), the Federal Association of Research and Information Centres on Antisemitism, voir Diaspora Alliance, [An Incident of Bias: Antisemitism-Monitoring in Germany under Scrutiny](#), janvier 2024.

<sup>62</sup> Bundeskriminalamt, Fallzahlen 2024, p.13; Claim Allianz, [Zivilgesellschaftliches Lagebild antimuslimischer Rassismus](#), 2025.

antimusulmans : un bilan » (*Muslimfeindlichkeit - eine Bilanz*) du Conseil d'experts indépendants sur le racisme antimusulmans (*Unabhängiger Expertenkreis Muslimfeindlichkeit*), nommé par le ministère fédéral de l'Intérieur en 2020<sup>63</sup>. Certains interlocuteurs du Commissaire se sont inquiétés du fait que la mise en œuvre limitée ou l'institutionnalisation de ces conclusions pourrait indiquer une hésitation à reconnaître la haine antimusulmans comme un problème distinct et systémique. Il considère qu'il est impératif que les autorités continuent d'affirmer avec clarté et détermination, grâce à des programmes éducatifs exhaustifs, à des garanties législatives et à des politiques ciblées, que toute personne juive a le droit de vivre à l'abri de l'intimidation, de la discrimination et de la violence.

31. Au cours des discussions, les interlocutrices et interlocuteurs ont informé le Commissaire des lacunes du cadre allemand de lutte contre la discrimination, notamment l'absence persistante de données ventilées sur l'égalité, ce qui entrave l'élaboration de politiques ciblées et les études d'impact<sup>64</sup>. Le Commissaire renvoie aux lignes directrices de l'UE<sup>65</sup> sur la manière de collecter ces données en conformité avec les normes relatives aux droits humains, qui peuvent servir à répondre aux préoccupations concernant le caractère illégal de la collecte de données ethniques en vertu de la Constitution allemande et de la loi relative à la protection des données. Le Commissaire a en outre été informé que la loi générale relative à l'égalité de traitement (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, AGG) ne couvrirait pas la discrimination par les pouvoirs publics et ne s'appliquait pas à tous les domaines de la vie. Il reconnaît les engagements pris par le gouvernement dans l'accord de coalition en vue de réformer la loi afin d'améliorer la protection contre la discrimination, et encourage les autorités à prendre en compte les recommandations de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination et d'autres acteurs nationaux et internationaux de défense des droits humains<sup>66</sup>. Des préoccupations ont également été exprimées quant au fait que la législation nationale n'empêchait pas le profilage racial et ne protégeait pas suffisamment les personnes en la matière. Le Commissaire note qu'il a été fait état de profilage racial, notamment en ce qui concerne les manifestations (voir ci-dessus au point II. Liberté de réunion pacifique).

### Recommandations

Le Commissaire recommande aux autorités allemandes :

- de s'appuyer sur les mesures existantes pour protéger les communautés juives et combattre l'antisémitisme, notamment par des initiatives élaborées en étroite consultation avec les communautés, et par une sensibilisation accrue de l'ensemble de la société, incluant des efforts de commémoration de l'Holocauste.
- de reconnaître que la haine antimusulmans est un problème de société et de redoubler d'efforts pour la combattre, notamment en prenant des mesures visant à sensibiliser l'ensemble des institutions publiques aux différentes formes de discrimination et à leurs interactions.
- de lutter contre la discrimination et la haine à l'égard de toutes les minorités touchées dans la société allemande, dont les Juifs, les Musulmans, les Palestiniens, les Arabes et les personnes issues de l'immigration, en fondant les politiques et les mesures sur une stratégie globale qui respecte le droit de ne pas être victime de discrimination, la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique. Ce cadre devrait aller au-delà des réponses de la justice pénale grâce à la promotion de l'inclusion, de la coopération au sein de la société et d'un dialogue constructif, en soutenant les initiatives de la société civile telles que l'éducation par les pairs et les programmes

<sup>63</sup> Le [rapport](#) a été commandé en réponse à la pression soutenue de la société civile et à la montée des attaques antimusulmans. S'appuyant sur des recherches interdisciplinaires et de vastes consultations, le rapport documente l'ampleur et la nature structurelle du racisme antimusulmans dans le discours public, les institutions publiques, les médias et la vie quotidienne, et notamment la discrimination dans l'éducation, la police, l'emploi et le logement.

<sup>64</sup> Voir le rapport de l'ECRI sur l'Allemagne de 2019 ; ICERD, [Observations finales, Allemagne](#) (CERD/C/DEU/CO/23-26), 21 décembre 2023, paragraphes 5, 6, 16.

<sup>65</sup> Commission européenne, [Note d'orientation sur la collecte et l'utilisation des données sur l'égalité fondées sur la race ou l'origine ethnique](#)

<sup>66</sup> Voir, par exemple, ICERD, [Observations finales sur l'Allemagne](#), 21 décembre 2023, paragraphes 13-14 ; Institut allemand pour les droits humains, [Das Antidiskriminierungsrecht in der Kritik internationaler Menschenrechtsgremien](#), juillet 2024 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Allemagne : respecter les engagements en matière de droits humains et améliorer l'accès aux droits sociaux](#), 19 mars 2024, paragraphes 34-38, 40 – 43 et 46, 60, 61.

de proximité, qui donnent aux victimes les moyens de signaler les incidents et de lutter contre les préjugés.

- de renforcer le cadre national de lutte contre la discrimination en réformant la loi et en adoptant une législation visant à éliminer et à prévenir le profilage racial, en étroite consultation avec les communautés, la société civile et l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination. De redoubler d'efforts pour recueillir des données ventilées sur l'égalité, en étroite coopération avec les communautés touchées, fondées sur les principes de l'autoidentification et de l'anonymat.