Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M[ME] TAMARA ĆAPETA
présentées le 20 novembre 2025[1]

Affaire C-522/24

BG
contre
Ministero della Difesa,
en présence de
Presidenza del Consiglio dei Ministri

[demande de décision préjudicielle formée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2000/78/CE – Notion de "convictions" figurant à l'article 1[er] de la directive 2000/78/CE – Convictions personnelles sur la vaccination contre la COVID-19 – Obligation de vaccination imposée au personnel militaire en raison de la pandémie de COVID-19 – Refus de se faire vacciner contre la COVID-19 ayant entraîné une suspension de l'activité professionnelle sans rémunération »

I. Introduction

1. Plus de deux ans se sont écoulés depuis que la pandémie de COVID-19 a été officiellement déclarée comme n'étant plus une urgence sanitaire mondiale[2]. Néanmoins, la Cour continue de recevoir des demandes d'interprétation concernant des questions juridiques qui se sont posées pendant la pandémie.

2. La présente demande de décision préjudicielle illustre une telle situation. Le requérant au principal (ci-après le « requérant ») a refusé de se faire vacciner contre la COVID-19 alors que la réglementation italienne imposait la vaccination au personnel militaire. Il a donc été suspendu de ses activités professionnelles au Ministero della Difesa (ministère de la Défense, Italie), la partie défenderesse au principal (ci-après le « ministère de la Défense » ou la « défenderesse »), sans rémunération pendant une période d'environ deux mois, à l'issue de laquelle l'obligation de vaccination a été levée et il a repris le travail.

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Voir, à cet égard, déclaration du directeur général de l'Organisation mondiale de la santé du 5 mai 2023, disponible à l'adresse suivante : https://www.who.int/fr/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing—5-may-2023.

3. Le requérant soutient devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), qui est la juridiction de renvoi, que sa suspension était discriminatoire, au motif que cette dernière était uniquement fondée sur ses convictions personnelles opposées au vaccin contre la COVID-19, ce qui, selon lui, constitue une violation des dispositions de la directive 2000/78/CE du Conseil [3].

II. Les faits du litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

4. En réaction à la pandémie de COVID-19, le ministère de la Défense a imposé au personnel militaire une obligation de vaccination contre la COVID-19. Cette obligation était fondée sur le decreto-legge n. 44 de 2021 (ci-après le « décret-loi nº 44/2021 ») [4].

5. Après avoir érigé la vaccination contre la COVID-19 en tant que condition essentielle à l'exercice de l'activité professionnelle pour certaines catégories de professionnels, l'article 4 ter du décret-loi nº 44/2021 a explicitement imposé aux employeurs l'obligation de vérifier que tous les membres du personnel militaire (parmi d'autres catégories de travailleurs énumérées dans ce texte [5]) étaient vaccinés. Le refus d'un employé de se faire vacciner entraînait la suspension immédiate de son activité professionnelle. Cet employé ne faisait l'objet d'aucune mesure disciplinaire et la relation de travail était maintenue. Cette règle précisait également qu'aucune rémunération ou autre émolument ne serait dû pendant la période de suspension. Elle indiquait en outre que la suspension resterait effective jusqu'à ce que la personne concernée ait informé l'employeur du début ou de l'achèvement du cycle de primo-vaccination, ou jusqu'à l'administration de la dose de rappel. Toutefois, elle précisait que cette suspension ne s'étendrait pas au-delà du délai de six mois à compter du 15 décembre 2021.

6. Le requérant est membre de l'armée et travaille pour le ministère de la Défense en tant qu'ingénieur, principalement dans un bureau qu'il occupe seul, ayant toutefois des réunions fréquentes avec d'autres membres du personnel militaire et civil de la même administration, ainsi qu'avec des représentants d'entreprises externes.

7. Il a refusé de se faire vacciner contre la COVID-19, mais s'est déclaré disposé à se soumettre à des tests de dépistage du virus SARS-CoV-2 toutes les 48 heures.

8. Par décision du 10 janvier 2022, la défenderesse a suspendu le requérant sans rémunération. Elle n'a imposé aucune mesure disciplinaire au requérant, qui a conservé son emploi.

9. Le requérant a contesté cette décision par un recours extraordinaire auprès du président de la République italienne.

[3] Directive du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16).

[4] Decreto-legge n. 44 – Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (décret-loi nº 44, portant mesures urgentes de lutte contre la pandémie de COVID-19, vaccination contre le virus SARS-CoV-2, de justice et d'aides publiques), du 1er avril 2021, converti par la legge 28 maggio 2021, n. 76 (loi nº 76 du 28 mai 2021), tel que modifié par le decreto-legge n. 172 – Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali (décret-loi nº 172, portant mesures urgentes pour contenir l'épidémie de COVID-19 et assurer la sécurité des activités économiques et sociales), du 26 novembre 2021, converti avec des modifications par la legge 21 gennaio 2022, n. 3 (loi nº 3 du 21 janvier 2022).

[5] L'obligation de vaccination contre la COVID-19 a été introduite dans un premier temps pour les professionnels de la santé et les agents de santé publique, puis pour les travailleurs employés dans des établissements résidentiels d'assistance sociale et de santé, et enfin, parmi d'autres catégories, pour le personnel des secteurs de la défense, de la sécurité et des secours publics.

10. Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a été appelé, dans le cadre de sa fonction consultative, à rendre un avis contraignant à l'intention du ministère de la Défense, qui est compétent pour examiner le recours et qui doit proposer une décision définitive au président de la République italienne.

11. Devant la juridiction de renvoi, le requérant a soutenu que l'obligation de vaccination était discriminatoire et contraire à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2000/78, en se fondant sur six moyens.

12. Premièrement, le requérant a fait valoir qu'il avait subi une discrimination directe par rapport aux membres du personnel civil exerçant des fonctions similaires pour le compte de la défenderesse, dès lors que ces derniers n'étaient pas soumis à l'obligation de vaccination. Il a également soutenu que l'obligation de vaccination lui avait été imposée à ses risques et périls, en violation de l'article 206 bis du décret législatif nº 66/10[6], selon lequel l'administration, en assumant la responsabilité de la vaccination du personnel, peut déclarer indispensable l'administration de vaccins spécifiques au personnel militaire afin de permettre le déploiement de celui-ci dans des conditions opérationnelles particulières.

13. Deuxièmement, il a fait valoir qu'il avait subi une discrimination indirecte par rapport aux membres du personnel militaire vaccinés, basée uniquement sur son refus de se faire vacciner, refus qui était fondé sur sa conviction personnelle selon laquelle les vaccins étaient dépourvus d'assise scientifique valable. Bien que le requérant se soit déclaré disposé à se soumettre à un test de dépistage du virus SARS-CoV-2 toutes les 48 heures, cette possibilité lui a été refusée, ce qui était, selon lui, contraire à l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78.

14. Troisièmement, il soutient que la suspension sans rémunération dont il a fait l'objet l'aurait empêché de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, y compris de ses deux filles mineures, pendant la durée de cette suspension. Selon lui, cela constitue une violation des articles 1er et 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

15. Quatrièmement, le requérant a initialement fait valoir qu'il n'avait pas été en mesure d'exercer son droit au congé annuel payé. Au cours de la procédure devant la juridiction de renvoi, le requérant a cessé d'invoquer ce moyen, étant donné que l'obligation de vaccination a été supprimée à compter du 25 mars 2022[7].

16. Cinquièmement, le requérant a soutenu qu'il a été privé d'une protection juridictionnelle effective, en violation de l'article 19 TUE.

17. Sixièmement, le requérant a demandé à être indemnisé pour la discrimination qu'il a subie, au moyen d'une sanction exemplaire et dissuasive au sens de l'article 17 de la directive 2000/78.

18. En outre, le requérant a demandé à la juridiction de renvoi de soumettre à la Cour six questions préjudicielles en lien avec chacun des moyens de recours invoqués.

6 Decreto legislativo n. 66 – Codice dell'ordinamento militare (décret législatif nº 66, sur le code de droit militaire), du 15 mars 2010.

7 L'article 4 ter, paragraphe 1, sous b), du décret-loi nº 44/2021 a été abrogé par l'article 8 du decreto-legge n. 24 – Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (décret-loi nº 24, portant dispositions urgentes pour la levée des mesures relatives à la lutte contre la propagation de l'épidémie de COVID-19, à la suite de la sortie de l'état d'urgence), du 24 mars 2022.

19. La défenderesse considère que la juridiction de renvoi devrait conclure au rejet du recours. Selon elle, l'obligation de vaccination contestée a été établie conformément au droit par l'article 4 ter du décret-loi nº 44/2021, en tant qu'obligation légale spécifique.

20. La juridiction de renvoi a rejeté les cinquième et sixième moyens de recours ainsi que les questions préjudicielles correspondantes proposées par le requérant et a pris acte de la renonciation du requérant quant au quatrième moyen de recours. Néanmoins, cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et d'adresser à la Cour les autres questions préjudicielles proposées par le requérant.

21. À titre liminaire, la juridiction de renvoi a relevé que les questions soulevées par le requérant ne sont pas fondées, au motif que la légalité de la mesure nationale imposant au personnel de santé de se faire vacciner contre la COVID-19, également introduite par le décret-loi nº 44/2021, avait déjà été examinée et confirmée par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) dans ses arrêts nº 14/2023, nº 15/2023 et nº 185/2023. Selon la juridiction de renvoi, les principes énoncés dans ces arrêts, qui sont semblables à ceux énoncés dans les dispositions du droit de l'Union invoquées par le requérant dans son recours, s'appliquent également à l'obligation de vaccination du personnel militaire en cause au principal.

22. En ce qui concerne le premier moyen de recours, la juridiction de renvoi a relevé que la directive 2000/78 établit des règles en matière d'égalité de traitement sur le lieu de travail qui s'appliquent dans des circonstances normales. Toutefois, ainsi que le précise l'article 2, paragraphe 5, de cette directive, ces règles ne portent pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique et à la protection de la santé. Elle a également indiqué que l'obligation de vaccination avait été établie en raison de circonstances exceptionnelles et que les vaccins contre la COVID-19 avaient été certifiés comme étant sûrs. La décision législative d'introduire l'obligation de vaccination pour les membres du personnel militaire – qui, contrairement aux membres du personnel civil, sont appelés à intervenir en cas d'urgence pour protéger la sécurité publique et interagissent avec la population en tant que membre des forces armées – était une mesure raisonnable et appropriée à l'époque afin de protéger à la fois la santé du personnel militaire et celle du public en général. Ainsi, selon la juridiction de renvoi, la situation du personnel militaire et celle du personnel civil ne sont pas comparables et, par conséquent, la discrimination alléguée par le requérant n'est pas fondée.

23. À l'égard du deuxième moyen de recours, la juridiction de renvoi a relevé que l'obligation de vaccination n'était pas disproportionnée dès lors qu'aucune autre mesure appropriée n'existait à l'époque. La méthode de dépistage, en tant qu'exigence alternative à la vaccination, a été utilisée dans un cadre plus général en ce qui concerne l'accès à des lieux publics de personnes ne relevant pas des catégories soumises à l'obligation vaccinale. Toutefois, le coût de ces tests, qui devaient être répétés tous les deux ou trois jours, n'aurait pas été économiquement tenable pour le système de santé et aurait fait peser une charge inacceptable sur celui-ci. En outre, les résultats du test n'étant pas disponibles immédiatement après l'avoir effectué, ceux-ci étaient déjà obsolètes lorsque la personne concernée les recevait, car cette dernière était susceptible d'avoir contracté le virus entre-temps.

24. Quant au troisième moyen de recours, la juridiction de renvoi a relevé que la suspension des employés non vaccinés, qui a duré un peu plus de deux mois, était conforme à l'obligation de sécurité incombant à l'employeur et que le droit au travail consacré par la Constitution n'implique pas nécessairement le droit d'exercer l'activité professionnelle si cela présente un

risque pour la santé publique et que le travailleur choisit de ne pas respecter les dispositions relatives à la sécurité au travail, y compris l'obligation de vaccination contre la COVID-19. Ainsi, bien que contraire aux convictions personnelles du requérant, l'obligation de vaccination constituait une mesure raisonnable et proportionnée dans l'intérêt de la santé publique, de sorte que le non-respect délibéré de cette exigence par le requérant justifie la suspension de son activité professionnelle sans rémunération.

25. Dans ces conditions, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Étant donné que l'administration n'a pas jugé nécessaire d'imposer la vaccination aux militaires en vertu de l'article 206 bis du décret législatif nº 66/10 en raison de leur emploi spécifique en assumant la responsabilité quant aux effets du vaccin, la directive 2000/78 s'oppose-t-elle à une transposition qui permet au décret-loi nº 172/2021 de modifier le décret-loi nº 44/2021 en y ajoutant un article 4 ter, paragraphe [1], sous b), qui impose à un militaire une vaccination obligatoire et contraire à ses convictions parce qu'elle l'oblige à se soumettre volontairement à ce traitement médical encore expérimental, à ses risques et périls, comme condition supplémentaire pour pouvoir travailler dans le même environnement que des employés civils auxquels ce traitement vaccinal n'a pas été demandé bien qu'ils exercent des fonctions qui, du point de vue de la contagiosité et de la possible transmission à l'être humain, sont analogues à celles exercées par les militaires ?

2) Étant donné que, selon la réglementation italienne en matière d'accès au lieu de travail, y compris dans des environnements très fréquentés comme les transports publics, les stades et les restaurants, le certificat de vaccination et le résultat négatif du test par écouvillonnage effectué dans les 48 heures [précédentes] sont considérés, pour les travailleurs non visés par le même décret-loi nº 172/2021, comme équivalents, l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive [2000/78] s'oppose-t-il à une mesure telle que le décret-loi nº 172/2021, en ce qu'il modifie le décret-loi nº 44/2021 en y ajoutant l'article 4 ter, paragraphe 1, sous b), qui impose au travailleur militaire une vaccination obligatoire et contraire à ses convictions comme condition nécessaire pour pouvoir travailler dans le même environnement que des militaires qui, conformément à leurs convictions, ont considéré qu'il convenait de se faire vacciner même sans y être obligés, et ce même si le militaire non vacciné est prêt à produire, dans des intervalles de moins de 48 heures, le résultat d'un test par écouvillonnage certifiant qu'il n'est pas infecté par la COVID, et qu'il est même déjà tenu de le faire ?

3) La mesure prévue par le décret-loi nº 172/2021 complétant le décret-loi nº 44/2021 qui, par son article 4 ter, paragraphe 3, contraint le travailleur, suspendu pour non-respect de l'obligation de vaccination, à ne pas pouvoir subvenir, d'une manière légale, aux besoins de sa famille et assurer la protection et les soins nécessaires au bien-être de ses filles mineures, viole-t-elle les articles 1er et 24 de la Charte au sens de l'article 24 de cette Charte ? »

26. Le requérant au principal, les gouvernements italien et français ainsi que la Commission européenne ont soumis des observations écrites à la Cour.

27. Une audience s'est tenue le 10 juillet 2025, au cours de laquelle le requérant au principal, le gouvernement italien et la Commission ont présenté des observations orales.

III. Analyse

28. Il convient de traiter ensemble les deux premières questions de la juridiction de renvoi. Par ces questions, cette juridiction demande en substance si la réglementation italienne imposant une obligation de vaccination contre la COVID-19 aux militaires est contraire à la directive 2000/78, au motif qu'elle introduit un traitement discriminatoire interdit par cette directive.

29. Afin de répondre à ces questions, il convient tout d'abord d'apprécier si la directive 2000/78 est applicable à une réglementation telle que celle décrite par la juridiction de renvoi (A).

30. Le cas échéant, il convient d'apprécier si la réglementation nationale en cause entraîne une discrimination directe ou indirecte et, dans ce dernier cas, si une telle discrimination peut être justifiée (B).

A. Proposition de réponse : la directive 2000/78 n'est pas applicable aux circonstances de l'espèce

1. L'inégalité de traitement fondée sur les catégories professionnelles

31. La directive 2000/78 interdit la discrimination dans le cadre de l'emploi et du travail fondée sur les motifs suivants : la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle [8].

32. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les motifs énumérés à l'article 1er de la directive 2000/78 le sont de manière exhaustive et cette directive ne vise pas les discriminations fondées sur la catégorie professionnelle ou le lieu de travail [9].

33. Il ressort du cadre juridique national que la disposition imposant la vaccination obligatoire contre la COVID-19 concernait initialement les professionnels de la santé et les agents de santé publique et a été étendue par la suite aux travailleurs employés dans des établissements résidentiels d'assistance sociale et de santé, puis au personnel des secteurs de la défense, de la sécurité et des secours publics, y compris aux militaires travaillant pour le ministère de la Défense.

34. Toutefois, le personnel civil travaillant pour le ministère de la Défense ne relevait pas du champ d'application de cette obligation et n'était pas tenu de se faire vacciner contre la COVID-19 pour continuer à travailler.

35. Ainsi, l'obligation de vaccination prévue à l'article 4 ter du décret-loi no 44/2021 établissait une différence de traitement entre le personnel militaire et le personnel civil travaillant pour le ministère de la Défense. Cette différence de traitement est fondée sur les fonctions exercées respectivement par ces deux groupes de personnes. Toutefois, une telle différence ne fait pas partie des motifs interdits de discrimination au sens de la directive 2000/78.

36. Dès lors, ainsi que l'ont fait valoir le gouvernement français et la Commission, une différence de traitement entre le personnel militaire et le personnel civil en ce qui concerne l'obligation de vaccination contre la COVID-19 ne déclenche pas l'application de la directive 2000/78.

8 Article 1er de la directive 2000/78.

9 Voir arrêt du 17 octobre 2024, Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, point 25 et jurisprudence citée).

37. Par conséquent, le requérant ne saurait se prévaloir de cette directive pour soutenir que la réglementation italienne en cause était interdite au motif qu'elle établit une différence de traitement entre le personnel militaire et le personnel civil travaillant pour le ministère de la Défense.

2. Les convictions en tant que motif interdit par la directive 2000/78

38. Parmi les motifs de discrimination interdits par la directive 2000/78 figure la « religion ou les convictions ». Cette directive peut donc trouver à s'appliquer si la réglementation en cause établissait effectivement une différence de traitement directe ou indirecte fondée sur les convictions du requérant.

39. La question qui se pose est donc celle de savoir si les convictions personnelles du requérant, pour lesquelles il a choisi de ne pas être vacciné, peuvent être qualifiées de « convictions » au sens de l'article 1er de la directive 2000/78.

40. La directive 2000/78 ne fournit pas de définition de ce qui constitue des « convictions » aux fins de son application [10].

41. Néanmoins, la jurisprudence de la Cour fournit certaines indications pour comprendre le sens de cette notion.

42. La Cour a relevé que, dès lors que l'article 1er de la directive 2000/78 se réfère conjointement aux notions de « religion » et de « convictions », ces deux notions doivent être analysées, aux fins de l'application de cette directive, comme *les deux faces d'un même et unique motif de discrimination*, couvrant tant les convictions religieuses que les convictions philosophiques ou spirituelles [11].

43. En outre, la Cour a jugé que la discrimination fondée sur les motifs tirés de « la religion ou les convictions » doit être distinguée de celle fondée sur les motifs tirés des « opinions politiques ou [de] toute autre opinion » [12].

44. En ce sens, la Cour a expliqué que la directive 2000/78 « ne couvre ni les convictions politiques ou syndicales ni les *convictions ou préférences* artistiques, sportives, esthétiques ou *autres* » [13].

[10] La notion de « convictions » n'est pas non plus définie dans la législation des États membres ni au niveau international. Toutefois, dans certains États membres, la législation est accompagnée de documents explicatifs qui fournissent des orientations quant à la définition de la notion de « convictions ». Par exemple, aux Pays-Bas, l'expression « philosophie de vie » (c'est-à-dire des philosophies générales telles que l'humanisme, sans toutefois s'étendre à toute conception de la société) a été retenue afin d'expliquer ce que la notion de « convictions » pouvait englober. En Italie, à plusieurs occasions, les juridictions nationales ont considéré que la notion de « convictions », en tant que motif protégé, couvre, par exemple, l'affiliation syndicale et la conviction personnelle que l'on devrait refuser de porter des armes, dans le cas des objecteurs de conscience. Voir, à cet égard, Commission européenne, Direction générale de la justice et des consommateurs, Chopin, I., et Germaine, C., « A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2023 – The 27 EU Member States compared – Prepared by Isabelle Chopin and Catharina Germaine for the European network of legal experts in gender equality and non-discrimination », Office des publications de l'Union européenne, 2024, p. 18 et 19.

[11] Voir arrêts du 15 juillet 2021, WABE et MH Müller Handel (C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 47) ; du 13 octobre 2022, S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse) [C-344/20, ci-après l'« arrêt S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse) », EU:C:2022:774, point 26], et du 28 novembre 2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, point 22).

[12] Voir arrêt S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse), point 27 et jurisprudence citée.

[13] Voir arrêt S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse), point 28 (mise en italique par mes soins).

45. En outre, la Cour a rappelé que le droit à la liberté de conscience et de religion, consacré à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, fait partie intégrante du contexte pertinent pour interpréter la directive 2000/78 [14]. Le droit tiré de la Charte correspond au droit consacré à l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), qui protège la « liberté de pensée, de conscience et de religion ». Par conséquent, l'interprétation de la notion de « conviction » au sens de la CEDH est également pertinente pour comprendre cette notion dans le contexte du droit de l'Union.

46. Dans l'arrêt Vavřička, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a jugé qu'une obligation de vaccination ne viole pas la CEDH, car l'opposition personnelle à la vaccination ne relève pas de la notion de « conviction » protégée par l'article 9 de cette convention. En particulier, elle a estimé qu'une telle opposition personnelle doit être considérée comme un avis critique et non comme une conviction bénéficiant d'une protection au titre de la CEDH [15]. Dans cette affaire, la Cour EDH a considéré qu'elle ne disposait d'aucun fondement pour qualifier l'opposition de M. Vavřička à la vaccination obligatoire de convictions philosophiques, dès lors que ce dernier a indiqué à la juridiction nationale que son opposition à la vaccination était fondée sur le fait que, selon lui, cette dernière était avant tout néfaste pour sa propre santé et pour celle de ses enfants. La Cour EDH a ainsi considéré qu'un « avis critique [...] sur la vaccination n'est pas de nature à constituer une conviction *atteignant un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance* pour entraîner l'application des garanties de l'article 9 » [16].

47. Il résulte de ce qui précède qu'une opinion personnelle opposée à la vaccination, telle qu'une opinion fondée sur des préoccupations concernant la santé, ne saurait être considérée comme une conviction philosophique et ne bénéficie pas, en principe, de la protection accordée par la directive 2000/78.

48. En conclusion, la directive 2000/78 n'interdit pas, en principe, une réglementation nationale introduisant une obligation de vaccination pour un membre de l'armée qui serait contraire à ses convictions personnelles.

3. Application aux circonstances de l'espèce

49. Il s'ensuit que le requérant ne saurait opposer ses convictions personnelles sur l'obligation de vaccination du personnel militaire à son employeur, lequel mettait en œuvre la réglementation nationale instaurant la vaccination obligatoire pour le personnel militaire.

[14] Voir arrêt S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse), point 35 et jurisprudence citée.

[15] Voir Cour EDH, 8 avril 2021, Vavřička et autres c. République tchèque (CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 335 et 337). Dans cette affaire, six requérants contestaient l'obligation légale de vaccination des enfants imposée par la République tchèque concernant plusieurs maladies infectieuses. L'un des requérants s'était vu infliger une amende pour ne pas avoir vacciné ses enfants, tandis que les autres étaient des parents dont les enfants s'étaient vu refuser l'admission dans un établissement préscolaire en raison du non-respect de l'obligation de vaccination. Tous les requérants ont invoqué l'article 8 de la CEDH et trois d'entre eux ont également invoqué l'article 9 de la CEDH. La Cour EDH a rejeté les griefs fondés sur l'article 9 de la CEDH comme irrecevables.

[16] Voir Cour EDH, 8 avril 2021, Vavřička et autres c. République tchèque (CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 335) (mise en italique par mes soins). Ce critère, « une conviction atteignant un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance », a été établi dans l'arrêt Campbell et Cosans c. Royaume-Uni. Dans cet arrêt, la Cour EDH a déclaré que « [c]onsidéré isolément et dans son acception ordinaire, le mot "convictions" n'est pas synonyme des termes "opinion" et "idées" tels que les emploie l'article 10 (art. 10) de la [CEDH] qui garantit la liberté d'expression ; on le retrouve dans la version française de l'article 9 (art. 9) [de la CEDH] (en anglais "beliefs"), qui consacre la liberté de pensée, de conscience et de religion. Il s'applique à des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance ». Voir Cour EDH, 25 février 1982, Campbell et Cosans c. Royaume-Uni, (CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 36).

50. Le requérant a fait valoir devant la Cour que l'obligation de vaccination qui lui était imposée en vertu de l'article 4 ter du décret-loi nº 44/2021 comportait l'obligation de signer un formulaire de consentement éclairé qui indiquait expressément que les effets secondaires à long terme des vaccins contre la COVID-19, y compris le risque de décès, demeuraient inconnus. Les doutes entretenus par le requérant quant aux risques liés au vaccin ont, selon lui, été confirmés ultérieurement par le fait que plusieurs personnes ayant reçu le vaccin sont tombées malades, voire sont décédées des suites de la COVID-19. Par conséquent, indépendamment de l'efficacité et de la sécurité présumées des vaccins, lesquels ont été officiellement décrits comme étant sûrs, le requérant a conclu que le programme de vaccination contre la COVID-19 était principalement motivé par les intérêts commerciaux des sociétés pharmaceutiques et mettait donc en danger le personnel militaire à qui il incombait de se faire vacciner. Il a en outre affirmé qu'il ne souhaitait pas mettre sa propre vie en danger en s'exposant à d'éventuels effets secondaires afin de contribuer aux activités lucratives des sociétés pharmaceutiques.

51. L'opposition du requérant à l'obligation de vaccination était en outre renforcée par le fait que le gouvernement, qui imposait cette obligation en vertu de l'article 4 ter du décret-loi nº 44/2021, n'assumait aucune responsabilité quant aux éventuelles conséquences négatives de la vaccination. Il a par ailleurs soutenu qu'il n'aurait pas objecté à la vaccination si celle-ci avait été imposée en vertu de l'article 206 bis du décret législatif nº 66/10.

52. Ainsi qu'il ressort tant de la décision de renvoi que des arguments soulevés par le requérant lors de l'audience, je considère que ce dernier n'a apporté aucun élément de preuve démontrant que son objection à l'obligation de vaccination contre la COVID-19 découle d'une conviction philosophique. Au contraire, les raisons qui sous-tendent son opposition à cette obligation semblent être de deux ordres. Premièrement, son opposition est fondée sur son avis critique en matière de santé, selon lequel les vaccins ne sont pas sûrs parce que, entre autres, leur distribution était principalement motivée par les intérêts commerciaux de l'industrie pharmaceutique. Deuxièmement, le requérant a critiqué la réticence du gouvernement à assumer une quelconque responsabilité quant aux effets secondaires potentiels du vaccin, affirmant que cela expliquait pourquoi celui-ci n'avait pas forcé le personnel militaire à se faire vacciner.

53. Comme l'a fait observer la Commission lors de l'audience, l'opinion du requérant peut être amenée à évoluer avec l'apparition de nouvelles données scientifiques, ce qui signifie que cette opinion ne constitue pas une vision globale et complète de la vie fondée sur des considérations philosophiques ou spirituelles. L'opinion du requérant semble se limiter au vaccin contre la COVID-19 lui-même et repose sur les prétendus risques pour la santé liés à ce vaccin, qui, selon lui, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation suffisante au regard des preuves scientifiques médicales disponibles au moment où l'obligation de vaccination contre la COVID-19 a été imposée. Son opposition au vaccin constitue également l'expression de son désaccord avec la politique gouvernementale relative à l'obligation de vaccination.

54. En ce sens, le requérant ne semble pas se fonder sur une véritable conviction philosophique.

55. Tout ce qui précède m'amène à conclure que l'avis critique du requérant sur l'obligation de vaccination ne constitue pas une conviction protégée par l'article 1er de la directive 2000/78.

56. Par conséquent, le requérant ne saurait se prévaloir de la directive 2000/78 pour contester l'application du décret-loi nº 44/2021 par son employeur.

57. En résumé, je propose à la Cour de répondre aux première et deuxième questions en ce sens que la directive 2000/78 n'est pas applicable dans les circonstances de l'espèce, car la discrimination alléguée ne relève d'aucun des motifs de discrimination interdits par cette directive.

58. La directive 2000/78 interdit, notamment, la discrimination fondée sur les « convictions ». Toutefois, des opinions personnelles, fondées sur des préoccupations concernant la santé ou sur des désaccords avec une politique de vaccination gouvernementale, ne constituent pas une « conviction » au sens de la directive 2000/78.

B. À titre subsidiaire

59. Toutefois, dans l'hypothèse où la Cour jugerait qu'une opinion personnelle relative à la vaccination, fondée sur des préoccupations concernant la santé ou sur un désaccord avec une politique de vaccination publique, constitue une « conviction » au sens de la directive 2000/78, il serait alors nécessaire d'apprécier si le traitement dont le requérant a fait l'objet peut être qualifié de discrimination directe ou indirecte et, dans l'affirmative, si une telle différence de traitement peut être justifiée.

60. La discrimination directe, interdite par l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/78, existe lorsque la différence de traitement est fondée directement sur l'un des motifs interdits énoncés dans cette directive. La réglementation italienne en cause n'est pas fondée sur l'opinion personnelle du personnel militaire en ce qui concerne la vaccination contre la COVID-19. Dès lors, cette réglementation ne saurait être considérée comme étant directement discriminatoire.

61. Une discrimination indirecte fondée sur des convictions, qui est interdite par l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78, existe lorsqu'une règle ou une pratique en apparence neutre place des personnes ayant des convictions données dans une situation désavantageuse [17].

62. Si l'opinion personnelle du requérant opposée à l'obligation de vaccination devait être considérée comme une « conviction » au sens de la directive 2000/78, la règle introduite par la réglementation italienne, qui prévoit la suspension sans rémunération du personnel militaire non vacciné, pourrait être considérée comme plaçant indirectement ces membres de l'armée dans une situation désavantageuse par rapport aux autres militaires qui se sont fait volontairement vacciner.

63. Toutefois, une discrimination indirecte peut être justifiée par un objectif légitime, à condition que les moyens de réaliser cet objectif soient appropriés et nécessaires [18].

64. En ce qui concerne la condition relative à l'existence d'un but légitime, le gouvernement italien a expliqué que l'obligation de vaccination contre la COVID-19 en cause a été imposée en tant que mesure organisationnelle concernant les activités et les fonctions du personnel militaire pendant la pandémie de COVID-19. Une telle mesure poursuivait un double objectif : d'une part,

[17] Voir arrêt S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse), point 37 et jurisprudence citée.

[18] Voir article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78.

elle visait à protéger les membres de l'armée contre le risque d'infection par le virus SARS-CoV-2 dans l'exercice de leurs fonctions pendant la pandémie de COVID-19 et, d'autre part, elle visait à protéger la santé publique, tout en s'assurant que ces fonctions soient correctement réalisées.

65. Dans l'arrêt Nordic Info, la Cour a considéré la pandémie de COVID-19 comme une menace grave pour la santé publique susceptible de provoquer la mort au sein de différentes catégories de la population et de sursolliciter, voire de saturer, le système de santé national [19].

66. En outre, la protection de la santé publique est un objectif manifestement légitime, comme l'affirme la jurisprudence constante de la Cour. Ainsi, dans l'arrêt Memoria et Dall'Antonia, la Cour a précisé que « la protection de la santé publique figure parmi les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par le droit de l'Union et que les États membres disposent dans ce domaine d'une large marge d'appréciation » [20].

67. Dans une situation similaire, la Cour EDH a jugé, dans l'affaire Pasquinelli et autres c. Saint-Marin, qu'une obligation vaccinale imposée par un État à certains professionnels de santé pendant la pandémie de COVID-19 poursuivait, dans le cadre de l'urgence de santé publique qui présentait un risque grave pour l'ensemble de la population, un objectif légitime de protection de la santé publique et des droits et libertés d'autrui. En outre, cette juridiction a précisé que le caractère temporaire, l'intensité limitée et le contexte exceptionnel doivent être pris en compte pour se prononcer sur la proportionnalité des mesures restrictives imposées [21].

68. Le requérant a expliqué qu'il était disposé à fournir la preuve d'un test de dépistage de la COVID-19 négatif toutes les 48 heures, mais que cela avait été refusé et qu'il avait été suspendu de ses activités professionnelles en raison de son refus de se faire vacciner. En outre, le requérant soutient que, même s'il était employé en tant que membre des forces armées, il effectuait un travail de bureau, à l'instar du personnel civil, lequel n'était pas tenu de se faire vacciner pour continuer à travailler pour le même employeur.

69. Par ces arguments, le requérant conteste le caractère approprié et nécessaire de la réglementation italienne.

70. Le gouvernement italien a imposé aux membres du personnel militaire, tout en respectant la liberté d'opinion de ces derniers, une obligation de vaccination contre la COVID-19 et leur a donné le choix d'accepter ou de refuser le vaccin. Un refus de leur part, indépendamment du rôle professionnel et des fonctions qu'ils exerçaient, avait pour conséquence la suspension temporaire de leur relation de travail avec la défenderesse.

[19] Voir arrêt du 5 décembre 2023, Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951, point 120).

[20] Voir, à cet égard, arrêt du 14 novembre 2018, Memoria et Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, point 54 et jurisprudence citée).

[21] Voir Cour EDH, 29 août 2024, Pasquinelli et autres c. Saint-Marin (CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, § 94 à 96 et 128). En 2021, Saint-Marin a adopté une loi selon laquelle tous les travailleurs sociaux et professionnels de la santé ayant un contact direct avec les patients devraient être vaccinés contre la COVID-19. Bien que la vaccination ne fût pas obligatoire, la loi prévoyait des mesures alternatives hiérarchisées pour les personnes refusant de se faire vacciner, incluant le changement de fonctions ou la réaffectation à des postes vacants dans l'administration publique impliquant des contacts limités avec les patients et l'utilisation de congés accumulés ou la réalisation de tests de détection d'antigènes obligatoires toutes les 48 heures. Ce n'est que dans les cas où ces options n'étaient pas réalisables qu'une suspension temporaire des fonctions avec un salaire mensuel était envisagée à la condition de réaliser des activités d'utilité sociale. Le législateur de Saint-Marin a justifié ce régime par le fait que ces travailleurs étaient exposés à un risque accru d'infection et que la vaccination était essentielle pour protéger à la fois les patients vulnérables et la continuité du système sociosanitaire. Un groupe de travailleurs ayant refusé la vaccination a fait l'objet des mesures susmentionnées et a contesté le régime devant la Cour EDH, en faisant valoir que ce dernier violait l'article 8 de la CEDH et constituait une discrimination illégale au sens de l'article 14 de cette convention, lu en combinaison avec l'article 1er du protocole no 12 de ladite convention. Les requérants soutenaient que la différence de traitement entre le personnel vacciné et le personnel non vacciné n'était pas suffisamment justifiée au regard de la CEDH.

71. Malgré l'argument du requérant selon lequel il effectuait un travail de bureau en tant que membre de l'armée ayant des contacts limités avec d'autres personnes, une telle obligation de vaccination n'aurait pas pu être imposée au cas par cas. Au contraire, elle s'appliquait de la même manière à tous les membres du personnel militaire travaillant pour la défenderesse, qu'ils croient ou non à l'efficacité et à la sécurité de ces vaccins.

72. En ce qui concerne la condition relative à l'existence de moyens appropriés et nécessaires, je partage l'avis du gouvernement italien qui a expliqué qu'il n'existait pas d'autres mesures appropriées et moins restrictives au regard de l'objectif poursuivi par cette règle nationale. Même si la réalisation de tests de dépistage du virus SARS-CoV-2 aurait pu être considérée comme moins restrictive, elle n'offrait pas le même niveau de prévention que la vaccination. En tant que telle, cette solution n'aurait été ni appropriée ni efficace pour éviter que le personnel militaire contracte et propage la COVID-19, et elle aurait risqué de compromettre les efforts légitimes réalisés par le gouvernement en matière de santé publique en vue de limiter l'impact de la pandémie. En outre, l'organisation de tests de dépistage de la COVID-19 fréquents, toutes les 48 heures, pour le personnel militaire aurait impliqué des efforts et des coûts déraisonnables, difficilement tenables pour un système de santé déjà fortement sollicité dans la gestion de la pandémie.

73. L'obligation de vaccination contre la COVID-19 visait plutôt à réduire le risque pour le personnel militaire de contracter la maladie et la probabilité que ce dernier transmette ensuite le virus SARS-CoV-2 à d'autres personnes. En outre, à l'époque, plus la proportion de personnes vaccinées était importante, moins le virus pouvait se propager, contribuant ainsi au développement d'une immunité collective.

74. À la lumière de ce qui précède, je suis d'avis que la règle nationale satisfait à chacun des critères énoncés à l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78, car elle poursuivait l'objectif légitime de protéger la santé publique en empêchant la propagation de la COVID-19 par des moyens qui étaient à la fois nécessaires et proportionnés.

75. Par conséquent, même si la Cour devait considérer que le décret-loi nº 44/2021 est susceptible d'entraîner une discrimination indirecte fondée sur une « conviction » au sens de la directive 2000/78, je propose à la Cour de répondre qu'une telle réglementation peut néanmoins être justifiée au titre de l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de cette directive, dès lors qu'elle poursuivait un objectif légitime, à savoir la protection de la santé publique, y compris la santé du personnel militaire employé par le ministère de la Défense. En outre, au moment où le législateur italien a adopté la règle, il n'existait pas d'autres mesures à la fois appropriées et moins restrictives pour atteindre cet objectif.

Sur la troisième question préjudicielle

76. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si la suspension sans rémunération d'un militaire ayant refusé de se faire vacciner contre la COVID-19 peut être considérée comme contraire aux articles 1er et 24 de la Charte.

77. Ainsi que je l'ai soutenu dans les présentes conclusions, les convictions personnelles concernant une obligation de vaccination, telles que celles exprimées par le requérant, ne relèvent pas de la notion de « convictions » protégée par l'article 1er de la directive 2000/78. Même si ces convictions personnelles devaient constituer des « convictions » au sens de cette

directive, la discrimination indirecte qui en résulterait pourrait être justifiée par des raisons d'intérêt général. Les conséquences découlant de l'application de la réglementation en cause ne peuvent donc pas être considérées comme portant atteinte à la dignité humaine ou aux droits de l'enfant, protégés par les articles 1er et 24 de la Charte.

IV. Conclusion

78. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) de la manière suivante.

La directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

doit être interprétée en ce sens que :

elle ne s'oppose pas à une obligation de vaccination, imposée par le droit national à un militaire, qui va à l'encontre de ses convictions personnelles.

Cette directive interdit, notamment, la discrimination fondée sur des « convictions ». Toutefois, des opinions personnelles, fondées sur des préoccupations concernant la santé ou sur des désaccords avec la politique gouvernementale de vaccination, ne constituent pas des « convictions » au sens de la directive 2000/78.