



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE CONGRÉGATION CHRÉTIENNE DES TÉMOINS DE
JÉHOVAH c. ITALIE**

(Requête n° 49687/16)

ARRÊT

Art 14 (+ Art 9 et P1-1) • Discrimination • Impossibilité prolongée pour une association religieuse régulièrement enregistrée regroupant les témoins de Jéhovah d'Italie de conclure un accord avec l'État sur le fondement de l'article 8 de la Constitution • Conclusion d'un accord étant selon le droit national le moyen d'accéder au bénéfice de la répartition des huit millièmes de l'impôt sur les revenus • Mécanisme de financement des cultes destiné au bon fonctionnement des communautés religieuses bénéficiaires et contribuant à un exercice effectif de la liberté de religion • Intérêt patrimonial de la requérante à bénéficier de cette subvention suffisamment important et reconnu pour constituer un « bien » • Art 14 (+ Art 9 et P1-1) applicable • Situation comparable de la requérante à celle des communautés religieuses enregistrées ayant conclu un accord avec l'État • Ample marge d'appréciation • Absence de justification objective et raisonnable

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

11 juin 2026

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Ivana Jelić, *présidente*,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato,

Frédéric Krenc,

Alain Chablais,

Artūrs Kučs,

Anna Adamska-Gallant, *juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête (n° 49687/16) dirigée contre la République italienne et dont une association de cet État, la Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah (« la requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 22 août 2016,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») la requête,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 janvier et le 12 mai 2026,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

INTRODUCTION

1. La requête concerne l'impossibilité prolongée pour la requérante, une association religieuse régulièrement enregistrée, de conclure un accord avec l'État sur le fondement de l'article 8 de la Constitution italienne. L'association requérante soulève des griefs tirés des articles 9, 13 et 14 de la Convention ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1.

EN FAIT

2. La requérante est une association religieuse présente en Italie depuis 1903 et a son siège à Rome. Elle a été représentée par M^{es} S.H. Brady, O. Nardi et P. Muzny, avocats. Le Gouvernement a été représenté par son agent, L. D'Ascia, *Avvocato dello Stato*.

3. L'association requérante regroupe les témoins de Jéhovah d'Italie. Elle a été enregistrée en tant qu'entité morale dotée de la personnalité juridique par un décret n° 783 du président de la République du 31 octobre 1986 (paragraphe 16-18 ci-dessus). Elle affirme réunir plus de 251 000 adhérents et plus de 458 000 pratiquants.

4. À partir de 1977, la requérante demanda à plusieurs présidents du Conseil des ministres successifs d'entamer une procédure d'accord (*intesa*) sur le fondement de l'article 8 § 3 de la Constitution italienne. Cette disposition prévoit la possibilité pour l'État de conclure des accords avec les cultes non-catholiques reconnus, dans le but de réglementer les relations avec ceux-ci, tandis que l'article 7 de la Constitution concerne les accords avec l'Église catholique (paragraphe 14 ci-dessous).

5. En juin 1997, les autorités gouvernementales engagèrent une procédure d'accord avec la requérante (paragraphe 19 ci-dessous). Le 20 mars 2000, le président du Conseil des Ministres en exercice signa le texte de l'accord établi à l'issue des négociations menées avec la requérante. Ensuite, ledit texte fut transmis au Parlement afin que celui-ci donnât son aval par l'adoption d'une loi.

6. La législature ayant pris fin en 2001 sans que ladite loi n'ait été adoptée, le nouveau gouvernement engagea de nouveau une procédure d'accord.

7. Le 4 avril 2007, le président du Conseil des Ministres en exercice signa le nouveau texte de l'accord. Le 13 mai 2010, celui-ci fut transmis au Sénat sous la forme d'un projet de loi.

8. La commission du Sénat compétente pour examiner ledit projet de loi présenté par le président du Conseil des ministres approuva le texte le 19 septembre 2012.

9. Ce dernier fut ensuite examiné, les 2 et 4 octobre 2012 ainsi que le 3 décembre 2012, par la commission compétente de la Chambre des députés. Lors de ces séances, certains députés s'opposèrent à la conclusion d'un accord avec la requérante, en raison notamment des convictions défendues par celle-ci concernant les transfusions sanguines et de ses positions sur l'objection de conscience.

10. La législature prit fin en décembre 2012 sans que la chambre des députés n'ait voté la loi en question.

11. Le 10 novembre 2014, le texte de l'accord fut signé par le président du conseil des ministres en exercice. Toutefois, le 31 juillet 2015, le conseil des ministres, faisant suite à une proposition du ministre de la Santé, décida de rouvrir les négociations avec la requérante « afin d'approfondir certains aspects dans le domaine de la santé ».

12. La commission demanda à la requérante de présenter un rapport sur le point de savoir, en particulier, si le culte des témoins de Jéhovah imposait à ses membres des choix et des comportements dans ce domaine.

Le 15 mars 2016, la requérante déposa un mémoire dans lequel elle notait, tout d'abord, que la question posée par la commission procédait, selon elle, d'un jugement sur la légitimité de ses convictions religieuses, ce qu'elle estimait contraire, en soi, à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, la requérante alléguait avoir répondu à sept reprises à des questions similaires lors des différentes procédures d'accord menées depuis 1997. Elle exposait, ensuite, que les témoins de Jéhovah

décidaient de manière autonome d'adhérer à cette confession et étaient libres de leurs choix, y compris dans le domaine de la santé. S'agissant en particulier des transfusions sanguines, elle se referait par ailleurs à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissant aux témoins de Jéhovah le droit de refuser certains traitements médicaux en vertu de leur liberté de conscience et de religion.

13. Ladite procédure d'accord n'eut pas de suites. La requérante affirme avoir ultérieurement essayé à plusieurs reprises de reprendre les négociations avec les autorités gouvernementales, et n'avoir jamais reçu de réponse de leur part.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

14. Les dispositions pertinentes de la Constitution italienne se lisent ainsi :

Article 3

« Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales.

Il appartient à la République d'écartier les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein épanouissement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays. »

Article 7

« L'État et l'Église catholique sont, chacun dans son ordre, indépendants et souverains. Leurs rapports sont réglementés par les Accords du Latran. Les modifications des accords, acceptées par les deux parties, n'exigent pas de procédure de révision constitutionnelle. »

Article 8

« Tous les cultes religieux (*confessioni religiose*) sont également libres devant la loi.

Les cultes religieux autres que le culte catholique ont le droit de s'organiser selon leurs propres statuts, à condition qu'ils ne soient pas en contradiction avec l'ordre juridique italien.

Leurs relations avec l'État sont régies par la loi sur la base d'accords (*intesa*) avec leurs représentants respectifs. »

Article 19

« Chacun a le droit de professer librement sa foi religieuse, sous quelque forme que ce soit, individuelle ou collective, d'en faire propagande et d'en exercer le culte en privé ou en public, pourvu qu'il ne s'agisse pas de rites contraires aux bonnes mœurs. »

Article 32

« La République protège la santé en tant que droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité, et assure des soins gratuits aux indigents.

Nul ne peut être contraint à un traitement médical déterminé, si ce n'est par une disposition de la loi. La loi ne peut en aucun cas violer les limites imposées par le respect de la personne humaine. »

B. La reconnaissance de la personnalité juridique des confessions religieuses

15. Selon la loi n° 1159 du 24 juin 1929, les cultes autres que la religion catholique sont admis en Italie à condition que leurs croyances et rituels ne soient pas contraires à l'ordre public et/ou aux bonnes mœurs. L'exercice du culte est libre, y compris en public (article 1 de ladite loi).

Les cultes religieux peuvent être enregistrés en tant qu'entités morales dotées de la personnalité juridique par décret du Président de la République, sur proposition des ministres de la Justice et des Affaires Intérieures, et après avis du Conseil d'État et du Conseil des Ministres (article 2 de la loi).

Les nominations des ministres du culte doivent être communiquées au ministère de l'Intérieur pour approbation. À défaut de celle-ci, les actes accomplis par les ministres du culte n'ont aucun effet civil (article 3 de la loi).

*La procédure de reconnaissance de la personnalité juridique à la
« Congrégation chrétienne des témoins de Jéhovah »*

16. Le 28 août 1985, le représentant légal de la Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah a demandé au ministre de l'Intérieur de reconnaître à celle-ci la personnalité juridique, d'approuver son règlement et de l'autoriser à accepter une donation de biens immobiliers et mobiliers qui lui avait été faite. Conformément à l'article 2 de la loi n° 1159 du 24 juin 1929, le ministre a sollicité l'avis du Conseil d'État.

17. Dans un avis du 30 juillet 1986, le Conseil d'État a estimé tout d'abord que la Congrégation demanderesse avait bel et bien une dimension associative, eu égard notamment au nombre d'adhérents dont elle se prévalait, et qu'elle bénéficiait d'un patrimoine suffisant pour la poursuite de ses buts et pour la protection des intérêts des tiers.

Concernant, ensuite, la question de savoir si l'activité et les buts poursuivis par la Congrégation étaient compatibles avec l'ordre juridique italien – comme le requérait l'article 8 de la Constitution – le Conseil a relevé que ladite congrégation exerçait son activité depuis plusieurs années sans avoir

jamais suscité d'objections de la part de l'administration publique. Cette constatation permettait, selon le Conseil d'État, de surmonter les préoccupations liées aux positions des témoins de Jéhovah sur les transfusions sanguines et sur l'objection de conscience. À cet égard, le Conseil d'État a rappelé que le refus de transfusion sanguine, tout en étant licite en principe dans l'ordre juridique national, devenait pénalement répréhensible lorsqu'il mettait en danger la vie ou la santé d'autrui, en particulier celle de mineurs. Dans ce cas, la responsabilité pénale personnelle de l'auteur du refus pouvait donc être engagée. De même, le refus d'obéir à des obligations militaires (comme le service militaire ou d'autres devoirs imposés aux militaires) pouvait constituer une infraction pénale. Toutefois, dans la mesure où ni le statut de la Congrégation ni l'expérience associative observée au cours des années ne permettaient de considérer que l'association fût à l'origine de la commission d'infractions ou de l'incitation à commettre des infractions, le Conseil d'État a exprimé un avis favorable à la reconnaissance de la personnalité juridique.

18. Le Conseil des Ministres ayant donné également, le 17 octobre 1986, un avis favorable, le Président de la République a reconnu la personnalité juridique de la Congrégation chrétienne des témoins de Jéhovah par un décret n° 783 du 31 octobre 1986.

C. La procédure d'accord avec les cultes religieux non-catholiques

19. La procédure aux fins de conclusion d'un accord entre l'État et les cultes religieux non-catholiques n'est pas établie par une loi mais résulte d'une pratique administrative.

Selon les indications publiées sur le site officiel de la Présidence du Conseil des ministres, les demandes visant à la conclusion d'un accord avec l'État italien sur le fondement de l'article 8 § 3 de la Constitution sont préalablement soumises pour avis à la Direction générale des cultes du ministère de l'Intérieur.

La compétence pour ouvrir des négociations en vue de la signature d'un accord appartient au gouvernement. Les cultes religieux concernés doivent présenter une demande en ce sens au Président du Conseil des ministres, lequel confie au sous-secrétaire du Conseil des ministres la conduite des négociations avec les représentants desdits cultes.

Toutefois, des négociations ne peuvent être engagées qu'avec les cultes qui ont obtenu la reconnaissance de la personnalité juridique en vertu de la loi n° 1159 du 24 juin 1929, après avis favorable du Conseil d'État.

À l'issue des négociations, les accords, paraphés par le Sous-secrétaire et le représentant du culte religieux, sont soumis à l'examen du Conseil des ministres afin qu'il en autorise la signature par le Président du Conseil. Après signature par celui-ci et par le Président de la confession religieuse, les accords sont transmis au Parlement en vue de leur approbation par une loi.

L'État italien a conclu des accords avec treize cultes religieux, à savoir : *Tavola valdese* (loi n° 449 de 1984) ; *Assemblee di Dio in Italia* (loi n° 517 de 1988) ; *Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno* (loi n° 516 de 1988) ; *Unione Comunità Ebraiche in Italia* (loi n° 101 de 1989) ; *Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia* (loi n° 116 de 1995) ; *Chiesa Evangelica Luterana in Italia* (loi n° 520 de 1995) ; *Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale* (loi n° 126 de 2012) ; *Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni* (loi n° 127 de 2012) ; *Chiesa Apostolica in Italia* (loi n° 128 de 2012) ; *Unione Buddista italiana* (loi n° 245 de 2012) ; *Unione Induista Italiana* (loi n° 246 de 2012) ; *Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai* (loi n° 130 de 2016) ; *Associazione « Chiesa d'Inghilterra »* (loi n° 240 de 2021).

Les procédures y relatives se sont déroulées sur des périodes comprises entre 3 et 22 ans.

20. En l'absence d'accord conclu au titre de l'article 8 § 3 de la Constitution, les relations entre l'État italien et les cultes religieux reconnus sont réglementées par la loi n° 1159 de 1929 (paragraphe 15 ci-dessus) et le décret royal n° 289 de 1930.

D. La loi n° 222 du 20 mars 1985

21. La loi n° 222 du 20 mars 1985 contient des « dispositions sur les entités et les biens ecclésiastiques en Italie et pour le financement du clergé catholique ». Elle prévoyait la cessation du financement direct de l'Église catholique par l'État à compter du 1^{er} janvier 1990, et a introduit un système de financement indirect.

Ce système de financement s'applique également aux cultes religieux ayant conclu un accord avec l'État, au sens de l'article 8 de la Constitution.

L'article 47 de ladite loi n° 222 dispose en particulier que l'État réserve les huit millièmes (« huit pour mille ») de la totalité du montant perçu par l'État au titre de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (l'« IRPEF ») à des buts d'intérêt social et humanitaire – relatifs à la gestion directe de l'État – et/ou à des buts à caractère religieux – relatifs à la gestion de l'Église catholique ou des cultes religieux ayant conclu un accord avec l'État. La répartition de ladite fraction de l'impôt sur les revenus est effectuée conformément, et proportionnellement, au choix des citoyens tel qu'indiqué par eux dans leurs déclarations fiscales.

Selon ladite loi, les fonds budgétaires ainsi alloués aux cultes religieux doivent être utilisés pour la poursuite d'objectifs à caractère religieux préalablement définis par ceux-ci.

E. La loi n° 219 du 22 décembre 2017

22. La loi n° 219 du 22 décembre 2017 régit le consentement libre et éclairé du patient ainsi que les directives médicales anticipées. Aux termes de son article 1, ladite loi protège le droit à la vie, à la santé, à la dignité et à l'autodétermination de la personne et énonce qu'aucun traitement médical ne peut être commencé ou poursuivi sans le consentement libre et éclairé de la personne concernée, sauf dans les cas expressément prévus par la loi. En outre, la loi dispose que toute personne ayant la capacité d'agir a le droit de refuser, en tout ou partie, un examen de diagnostic ou un traitement médical prescrit par le médecin pour sa pathologie, ou certains actes dudit traitement. Elle a également le droit de révoquer à tout moment le consentement donné, y compris lorsque ladite révocation entraîne l'interruption du traitement. Si le patient refuse des traitements médicaux nécessaires à sa survie ou renonce à de tels traitements, le médecin doit l'informer de l'enjeu de ceux-ci, ainsi, s'il y consent, ses proches, et lui faire part des conséquences de sa décision et des autres options possibles.

L'article 3 de la loi n° 219, consacré aux mineurs et aux personnes incapables, prévoit entre autres que le consentement éclairé au traitement médical d'un enfant est donné ou refusé par les titulaires de la responsabilité parentale ou par le tuteur, compte tenu, en fonction de l'âge et du degré de maturité de l'enfant, de la volonté de celui-ci, et dans le but de protéger sa santé physique et mentale ainsi que sa vie dans le plein respect de sa dignité. Si le représentant légal de la personne mineure refuse les soins proposés alors que le médecin estime au contraire que ceux-ci sont appropriés et nécessaires, la décision est renvoyée au juge des tutelles, sur recours du représentant légal de la personne concernée ou du médecin ou du représentant légal de l'établissement de santé.

F. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

23. Par un arrêt n° 52 de 2016, la Cour constitutionnelle a estimé que toute décision gouvernementale ayant trait à l'ouverture, à la conduite et à la conclusion de procédures relatives à l'accord visé à l'article 8 § 3 de la Constitution relevait d'une activité politique discrétionnaire, et ne pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Elle a par ailleurs jugé que dans le système constitutionnel italien, la conclusion d'un accord avec l'État n'est pas une condition nécessaire à la jouissance par les cultes religieux de la liberté d'agir et de s'organiser, ou à l'application des règles prévues par le droit national à leur égard dans différents domaines (arrêt n° 43 de 1988). Les articles 8 et 19 de la Constitution garantissent en effet la liberté de culte et l'égalité entre toutes les confessions religieuses pour ce qui concerne leur organisation et leurs actions, et cela indépendamment de l'existence d'un accord avec l'État. Toute

discrimination au détriment des cultes religieux qui n'auraient pas conclu d'accord avec l'État est par conséquent contraire aux valeurs et droits constitutionnellement protégés (arrêts n° 346 de 2002 et n° 195 de 1993).

II. LES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. Le Conseil de l'Europe

La Commission de Venise

Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction

24. Le document intitulé « Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction », adopté par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014, CDL-AD(2014)023), énonce ce qui suit en ses parties pertinentes (références omises) :

Partie IV

Privilèges des communautés ou organisations religieuses ou de conviction

« 38. Les États peuvent opter pour accorder certains privilèges aux communautés ou organisations religieuses ou de conviction. Il peut s'agir d'aides financières, de contributions financières accordées aux communautés religieuses ou de conviction par le biais du système fiscal, ou d'affiliation à des organismes publics de radiodiffusion. C'est uniquement dans le cadre de l'octroi de tels avantages que des conditions supplémentaires peuvent être posées aux communautés religieuses ou de conviction, dans la mesure où ces exigences restent proportionnées et non discriminatoires.

(...)

39. L'État est habilité à octroyer de tels privilèges mais, ce faisant, il doit veiller à ce qu'ils soient accordés et mis en œuvre d'une manière non discriminatoire. Cela suppose que le traitement ait une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire qu'il poursuive un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

40. Plus spécifiquement, l'existence ou la conclusion d'accords entre un État et une communauté religieuse donnée, ou d'une loi instaurant un régime spécial en faveur de celle-ci n'est, en principe, pas contraire au droit à la non-discrimination fondée sur la religion ou les convictions, à condition qu'il existe une justification objective et raisonnable pour cette différence de traitement et que des accords similaires puissent être conclus par d'autres communautés religieuses qui le souhaiteraient. Des accords et la législation peuvent reconnaître les différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire et la société d'un pays donné. Une différence de traitement entre les communautés religieuses ou de conviction qui se traduit par l'octroi d'un statut juridique spécifique – assorti de privilèges conséquents, tandis que ce traitement de faveur est refusé aux autres communautés religieuses ou de conviction qui n'ont pas obtenu ce statut – est compatible avec l'exigence de non-discrimination sur la base de la religion ou de la conviction si un État établit un cadre pour octroyer aux communautés religieuses la personnalité juridique et un statut spécifique y associé. Toutes les

communautés religieuses ou de conviction qui le souhaitent doivent avoir une possibilité adéquate de demander ce statut et les critères établis doivent être appliqués de manière non discriminatoire.

41. Même le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population peut être acceptable, à condition que cela ne porte en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et n'entraîne aucune discrimination contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers, comme le fait de limiter l'accès à des services de l'État aux membres de la religion prédominante ou de leur accorder des privilèges économiques, ou d'imposer des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, ni à la garantie d'une protection égale.

42. Les droits examinés dans la deuxième et dans la troisième partie, y compris la liberté de manifester collectivement sa religion ou sa conviction et le droit à la personnalité juridique sont à envisager non comme des privilèges, mais comme des droits constituant des éléments fondamentaux de la liberté de religion ou de conviction. Il faut également éviter, comme nous l'avons vu plus haut, de recourir de manière abusive à l'accès à la personnalité juridique pour restreindre les droits des personnes ou des communautés désireuses d'exercer leur liberté de religion ou de conviction en faisant dépendre, de quelque manière que ce soit, ce droit fondamental de procédures d'enregistrement ou de restrictions similaires. D'autre part, l'accès à la personnalité juridique devrait être accessible à un nombre aussi grand que possible de communautés, et n'en exclure aucune au motif qu'elle n'est pas une religion ou conviction « traditionnelle » ou « reconnue ». Pour que les différences de traitement dans les procédures d'octroi de la personnalité juridique soient compatibles avec le principe de non-discrimination, elles doivent être justifiées par des motifs objectifs et raisonnables, les différences de traitement ne peuvent avoir un impact démesuré sur l'exercice de la liberté de religion ou de conviction des communautés (minoritaires) concernées et de leurs membres, et l'obtention de la personnalité juridique par lesdites communautés ne doit pas être excessivement laborieuse. »

B. Les Nations unies

Rapport sur la liberté de religion ou de conviction présenté le 22 décembre 2011 par le Rapporteur spécial des Nations unies

25. L'ancien Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeldt, a présenté son rapport annuel pour 2011 à l'Assemblée générale des Nations unies le 22 décembre 2011 (document A/HCR/19/60). Les passages pertinents en l'espèce dudit rapport sont libellés comme suit :

« III. (...) »

D. Question du statut privilégié de certaines communautés religieuses ou de conviction

59. De nombreux États prévoient l'attribution d'un statut privilégié à des communautés religieuses ou de conviction ou – le plus souvent – à quelques-unes d'entre elles seulement. Un tel statut spécial comporte des avantages qui vont

généralement bien au-delà de ceux attachés à la personnalité juridique et peuvent inclure des privilèges matériels comme des exonérations fiscales, des subventions ou une participation dans les organismes publics de radiodiffusion et télédiffusion. Le terme « reconnaissance » est souvent employé pour désigner un tel statut privilégié, qui peut être accordé à certaines confessions tandis que d'autres risquent d'en être exclues.

60. Si les États ont incontestablement l'obligation, au regard des droits de l'homme, d'offrir la possibilité aux communautés religieuses ou de conviction d'obtenir de façon générale la personnalité juridique, l'attribution d'un statut plus spécifique en faveur de communautés religieuses ou de conviction ne découle pas directement de la liberté de religion ou de conviction. Différentes options s'offrent aux États à cet égard, et il y a place pour un large éventail de possibilités. Tandis que pour de nombreux États, l'offre d'un tel statut spécial s'inscrit dans le cadre des mesures en faveur de la liberté de religion ou de conviction, d'autres États optent au contraire pour des voies différentes afin de s'acquitter de leur obligation de promouvoir la liberté de religion ou de conviction.

61. Si des États prévoient la possibilité d'attribuer des statuts particuliers en faveur de communautés religieuses ou de conviction, ils devraient veiller à ce que la conception et la mise en œuvre de ces dispositions ne soient pas discriminatoires. La non-discrimination est l'un des principes généraux des droits de l'homme. Il se rapporte à la dignité humaine, laquelle doit être respectée d'une manière égale et donc non discriminatoire pour tous les êtres humains. (...)

62. Malheureusement, le Rapporteur spécial a reçu un grand nombre d'informations sur des pratiques et politiques discriminatoires en vigueur dans des États en ce qui concerne l'attribution à certaines confessions d'un statut particulier et d'avantages connexes, tandis que d'autres en sont écartées. Dans de nombreux cas, on ne trouve qu'une vague définition, voire aucune définition, des critères appliqués. Dans plusieurs autres cas, il est fait référence d'une manière générale au patrimoine culturel du pays dans lequel certaines religions auraient joué un rôle prédominant. Même si cela est historiquement exact, on peut s'étonner qu'une telle référence figure dans un texte juridique ou même dans la Constitution. La référence au rôle historique prédominant d'une religion particulière peut facilement se transformer en prétexte pour réserver un traitement discriminatoire aux adeptes d'autres religions ou convictions. De nombreux exemples montrent que cela est effectivement le cas.

63. En outre, un certain nombre d'États ont institué une religion d'État officielle, dont le statut est même souvent consacré dans la Constitution. Bien que dans la plupart des cas, une seule religion bénéficie d'un tel statut officiel, il existe aussi des exemples de pays où coexistent au moins deux religions d'État. Les conséquences pratiques de l'institution d'une religion d'État peuvent être très différentes, et vont de l'attribution à une religion d'un rang de supériorité plus ou moins symbolique à des mesures rigides visant à protéger le rôle prédominant de la religion d'État contre toute concurrence d'autres confessions ou contre toute critique publique. (...) L'attribution d'un statut privilégié à certaines confessions ou l'institution d'une religion d'État officielle s'inscrit parfois dans le cadre d'une politique visant à promouvoir l'identité nationale. Or, il ressort de l'expérience de nombreux pays qu'une telle politique engendre de sérieux risques de discrimination à l'égard de minorités, par exemple des membres de communautés religieuses d'immigrants ou de nouveaux mouvements religieux.

(...)

IV. Conclusions et recommandations

(...)

72. (...) [S]i les États décident d'accorder un statut particulier lié à certains avantages d'ordre financier ou autre, ils devraient faire en sorte qu'un tel statut ne constitue pas une discrimination *de jure* ou *de facto* à l'égard des membres d'autres religions ou convictions. S'agissant du concept de « religion d'État » officielle, le Rapporteur spécial fait valoir qu'il paraît difficile, voire impossible, d'envisager une application de ce concept qui, dans la pratique, n'entraînerait pas d'effets préjudiciables pour les minorités religieuses et, partant, une discrimination à l'égard de leurs membres.

73. En se fondant sur les considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial souhaite faire les recommandations ci-après :

(...)

i) Lorsque les États offrent un statut juridique privilégié à certaines communautés religieuses ou de conviction ou à d'autres groupes, l'attribution de ce statut particulier devrait respecter strictement le principe de non-discrimination ainsi que le droit à la liberté de religion ou de conviction de tous les êtres humains ;

j) Tout statut particulier accordé par l'État à certaines communautés religieuses ou de conviction ou à d'autres groupes ne devrait jamais être instrumentalisé à des fins politiques axées sur l'identité nationale, en raison des effets préjudiciables que cela risque d'avoir sur la situation des personnes appartenant à des communautés minoritaires. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION ET AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

26. La requérante se plaint du refus de l'État italien, injustifié selon elle, de conclure un accord au titre de l'article 8 § 3 de la Constitution. Elle y voit tout à la fois une atteinte à son droit de manifester et d'exercer librement des croyances religieuses, une ingérence injustifiée dans son droit de propriété et une discrimination fondée sur la religion. La requérante invoque l'article 9 de la Convention, l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ainsi que l'article 14 de la Convention combiné avec ces deux dispositions.

27. La Cour observe que la requérante est une association religieuse dotée de la personnalité juridique qui bénéficie de plusieurs droits et privilèges accordés par le droit national aux confessions religieuses (paragraphe 64 ci-dessous). Elle considère dès lors que la présente affaire ne concerne ni une négation de la personnalité juridique de l'intéressée, ni une quelconque restriction à sa capacité d'exercer et de pratiquer une religion ; elle porte essentiellement sur l'existence d'une différence de traitement entre la requérante et les confessions religieuses ayant conclu des accords avec l'État italien. Par conséquent, la Cour estime que les griefs doivent être examinés prioritairement sous l'angle de l'article 14 de la Convention, lu conjointement avec l'article 9 et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Association « Romuva » de l'ancienne religion balte c. Lituanie*, n° 48329/19, § 76, 8 juin 2021, et *Assemblée chrétienne des Témoins de*

Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique, n° 20165/20, § 22, 5 avril 2022).
Ces dispositions sont ainsi libellées :

Article 9

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 1 du Protocole n° 1 à la Convention

« 1. Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

2. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

28. Constatant que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) La requérante

29. La requérante se plaint de l'impossibilité qui lui a été faite d'obtenir un accord avec l'État malgré les nombreuses démarches qu'elle dit avoir effectuées auprès des autorités depuis 1977. Elle déplore qu'en dépit de trois avis favorables émanant de différents Conseils des ministres, et de deux projets de loi présentés au Parlement à l'issue de longues négociations, celui-ci n'ait jamais adopté de loi d'approbation. De plus, selon elle, les autorités gouvernementales refusent depuis 2016 de rouvrir les négociations.

30. La requérante estime être victime, depuis plus de quarante ans, d'une discrimination fondée sur la religion, arguant à cet égard qu'au cours de la même période, des accords ont été conclus entre l'État et d'autres cultes religieux qui, de son avis, se trouvaient dans une situation comparable à la sienne. Pour la requérante, la différence de traitement alléguée n'a pas la moindre justification objective.

31. La requérante dénonce en outre une absence de cadre législatif clair, et considère, en particulier, que les critères appliqués pour la conclusion d'un accord manquent de prévisibilité, ouvrant ainsi la voie, d'après elle, à un risque de décisions arbitraires.

32. Elle se plaint de ne pas avoir accès à une série de privilèges qui sont réservés, en droit national, à l'Église catholique et aux cultes ayant conclu un accord avec l'État.

Elle expose, sur ce point, que lesdits cultes religieux bénéficient, tout d'abord, d'une autonomie totale dans l'exercice des activités cultuelles. La requérante affirme, à cet égard, que les ministres du culte de ces confessions sont automatiquement habilités à célébrer des mariages légalement reconnus, à apporter sans limitation une assistance spirituelle aux fidèles et « autres patients hospitalisés », à fournir une assistance spirituelle aux détenus dans des locaux appropriés mis à disposition par l'administration pénitentiaire, et à dispenser des cours de religion dans les écoles publiques. Elle ajoute qu'à l'inverse, pour que les mariages célébrés par un ministre du culte des Témoins de Jéhovah aient des effets civils, la nomination de celui-ci doit être préalablement approuvée par le ministre de l'Intérieur. En outre, l'activité d'un tel ministre du culte ne serait pas libre de contraintes dès lors que, selon elle, ils ne peuvent fournir une assistance spirituelle aux détenus et aux malades hospitalisés que si les intéressés en font la demande.

33. La requérante soutient par ailleurs que sa situation est très différente de celle de autres cultes religieux sur le plan fiscal. Elle allègue notamment qu'elle est exclue de la répartition des huit millièmes du montant de l'impôt sur le revenu prévue par la loi n° 222 de 1985, destinée uniquement à l'État, à l'Église catholique et aux cultes ayant conclus des accords.

34. La requérante reconnaît bénéficier, comme le Gouvernement l'indique (paragraphe 50 ci-dessous) de la contribution dite du « cinq pour mille » de l'impôt sur les revenus. Elle soutient toutefois que ce dispositif n'est en rien comparable à celui du « huit pour mille », tant en raison de son champ d'application et de sa finalité que des montants effectivement en jeu.

Elle souligne que le « cinq pour mille » n'a été instauré qu'en 2006, par la loi n° 266 du 23 décembre 2005, afin de financer le secteur tertiaire et, plus largement, des organisations à vocation sociale, scientifique, éducative ou culturelle. À l'inverse, le mécanisme du « huit pour mille » est en vigueur depuis 1990 et vise spécifiquement à financer les activités religieuses, d'intérêt social ou de solidarité des confessions ayant conclu un accord avec l'État italien.

35. La requérante met également l'accent sur la différence d'échelle entre les bénéficiaires potentiels des deux subventions : le « cinq pour mille » peut être attribué à un nombre très élevé de destinataires – environ 56 000 organismes, fondations et associations en 2018 – œuvrant dans les domaines les plus variés (charité, soins de santé, aide alimentaire, recherche médicale et scientifique, éducation, protection des droits civils, formation universitaire, promotion culturelle, artistique et musicale, sports amateurs, etc.). À l'opposé, le « huit pour mille » ne peut être versé qu'à un nombre très restreint d'entités, à savoir l'État et les confessions religieuses habilitées.

36. Enfin, les mécanismes d'attribution des subventions se distinguent profondément. S'agissant du « cinq pour mille », la part de l'impôt de chaque contribuable est directement versée à l'entité explicitement choisie par celui-ci. En revanche, pour ce qui est du « huit pour mille », la requérante explique que le budget recueilli est distribué en deux versements, dont le premier reflète les choix exprimés par les contribuables, tandis que le second correspond aux fonds non attribués repartit entre les entités éligibles dans les mêmes proportions que le premier. La requérante ajoute par ailleurs que l'Église catholique et la plupart des confessions admises au bénéfice du « huit pour mille » tirent également profit du « cinq pour mille », notamment par l'intermédiaire d'organismes caritatifs qui leur sont liés.

En 2016, le budget distribué au titre du « huit pour mille » s'élevait à 1,257 milliards d'euros. La requérante affirme que le fait d'être exclue de cette subvention engendre des pertes considérables au point d'affecter son fonctionnement en tant que religion.

37. Pour ce qui est, en deuxième lieu, des dons financiers effectués en sa faveur, la requérante admet que le décret n° 117 de 2017 permet désormais aux particuliers d'obtenir une réduction d'impôt pour les sommes à elle versées. Elle allègue néanmoins que jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, les réductions d'impôts étaient accordées seulement aux entreprises et aux entités morales, et non pas aux particuliers. De l'avis de la requérante, l'absence de tout avantage fiscal a eu pour effet de dissuader les fidèles de lui faire des dons pendant plusieurs années.

38. En troisième lieu, la requérante reconnaît être exonérée, en tant que religion reconnue par l'État, des impôts sur la propriété et sur les ordures ménagères concernant les édifices dédiés au culte. Elle affirme cependant devoir régulièrement recourir à la justice pour faire valoir ses droits à exemption auprès des différentes administrations locales.

39. La requérante considère que le refus du parlement d'adopter une loi approuvant l'accord était dû à l'opposition des autorités catholiques. Elle en veut pour preuve la teneur de certains débats parlementaires au cours desquels des députés de l'ancien parti de la démocrate-chrétienne se seraient ouvertement opposés à la conclusion d'un accord, et se réfère à un article publié en avril 1991 par une agence de presse catholique, selon lequel la

conclusion d'un accord avec les Témoins de Jéhovah aurait été entravée par l'« opposition des évêques italiens ».

40. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel l'absence d'accord entre l'État et elle serait justifiée au vu de ses convictions religieuses, la requérante fait valoir qu'une telle assertion revient à porter un jugement sur les croyances des Témoins de Jéhovah, ce qui, soutient-elle, est contraire au devoir de neutralité et d'impartialité que l'État doit respecter en matière religieuse.

Par ailleurs, la requérante expose qu'au cours des quarante dernières années, les autorités italiennes lui ont demandé à plusieurs reprises des explications concernant certaines pratiques religieuses des Témoins de Jéhovah, à savoir, notamment, leur objection de conscience au service militaire, leur position sur le vote ou encore leur refus des transfusions sanguines. Elle affirme y avoir toujours répondu de bonne foi, notamment par des documents datés respectivement du 5 janvier 1994, du 10 avril 1997, du 15 septembre 2000, du 6 avril 2002, du 1^{er} octobre 2008 et du 4 mars 2016. Malgré cela, les autorités n'auraient jamais donné suite aux précisions apportées. La requérante déplore, à cet égard, que le texte de l'accord ait été signé à trois reprises par trois présidents du Conseil des ministres successifs sans jamais être approuvé par une loi.

41. Concernant le refus de traitements médicaux, la requérante fait valoir, jurisprudence à l'appui, que dans les quelques affaires qui ont été portées devant la justice, les juges ont conclu que l'opposition de parents Témoins de Jéhovah à l'administration de transfusions sanguines à leurs enfants malades n'était en aucun cas le signe d'un manque d'intérêt pour la protection de la santé du mineur, et ne justifiait pas une limitation de la garde parentale.

Elle précise que dans les rares cas où un désaccord surviendrait entre des parents et les médecins relativement au traitement médical d'un enfant, la loi italienne prévoit qu'en pareille situation le juge des tutelles doit trancher rapidement, et en se basant, argue-t-elle, sur les faits médicaux et non sur des stéréotypes (article 3, paragraphe 5, de la loi n° 219 du 22 décembre 2017).

42. La requérante avance en outre que la Cour de cassation italienne considère que les choix des Témoins de Jéhovah en matière de santé – et notamment le refus des transfusions sanguines – relèvent de droits fondamentaux tels que l'autonomie physique, la dignité humaine et la liberté religieuse. Elle ajoute que la haute juridiction a également jugé, d'une part, que les droits en question étaient protégés par les articles 19 et 32 de la Constitution italienne et, d'autre part, que le droit de refuser des transfusions était désormais socialement reconnu, au point qu'aucune restriction ne pouvait y être apportée (arrêts n° 12998 du 15 mai 2019 et n° 515 du 15 janvier 2020).

43. De plus, de l'avis de la requérante, les assertions du Gouvernement reposent sur une conviction scientifiquement infondée selon laquelle les transfusions sanguines seraient intrinsèquement sûres et toujours nécessaires.

Or, d'après l'intéressée, des études de premier plan, ainsi qu'un nombre croissant de médecins et d'associations médicales, reconnaissent désormais que traiter des patients avec des alternatives médicales aux transfusions sanguines donne des résultats similaires ou meilleurs que ceux constatés chez les patients ayant reçu des transfusions, et qu'une telle approche est, de plus, moins coûteuse. La requérante affirme, sur ce point, que lesdites études n'ont jamais été réfutées par les autorités italiennes.

44. La requérante conclut qu'il est faux d'affirmer, comme le fait le Gouvernement, que l'État aurait « décidé » de ne pas conclure d'accord avec les Témoins de Jéhovah en raison de leurs croyances religieuses sur le vote ou les transfusions sanguines. Selon elle, aucune décision officielle en ce sens n'a jamais été prise. De plus, elle considère que les convictions religieuses des Témoins de Jéhovah ne constituent pas une raison valable pour refuser de conclure pareil accord, et estime qu'elles sont invoquées dans une tentative de justifier un retard de plus de quarante ans dans la validation de l'accord.

b) Le Gouvernement

45. Le Gouvernement expose, tout d'abord, que l'article 9 de la Convention n'impose pas aux États une obligation de créer un cadre légal permettant à un culte religieux d'accéder à des privilèges particuliers. Ainsi, argue-t-il, l'article 9 de la Convention ne confère pas à la requérante le droit de conclure avec l'État italien un accord, au sens de l'article 8 de la Constitution, mais garantit seulement celui d'introduire une demande en ce sens et de voir cette demande examinée.

46. Alléguant que la requérante, à l'instar d'autres cultes religieux reconnus en vertu de la loi n° 1159 de 1929, a été autorisée à engager et à poursuivre des procédures d'accord avec les autorités gouvernementales au titre de l'article 8 § 3 de la Constitution italienne, le Gouvernement considère que les autorités nationales ont dès lors respecté les obligations découlant pour elles des articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Gouvernement admet que le Parlement italien n'a, certes, pas validé les accords en question par l'adoption d'une loi, mais estime qu'il en a décidé ainsi pour des raisons légitimes. De l'avis du Gouvernement, compte tenu de la large marge d'appréciation accordée aux États en matière religieuse, la Convention ne saurait conférer aux cultes religieux un droit à faire approuver un accord par le Parlement, pareille décision d'approbation appartenant exclusivement au pouvoir politique national.

47. Le Gouvernement soutient par ailleurs que, même sans conclusion d'un accord, la requérante bénéficie de plusieurs droits et avantages substantiels reconnus par le droit national, lesquels, selon lui, sont de nature à garantir la protection de sa liberté religieuse.

En particulier, il indique que, pour ce qui concerne l'autonomie religieuse, les Témoins de Jéhovah peuvent librement nommer leurs ministres du culte et organiser des cérémonies religieuses. Il avance que la nomination du

ministre de culte est soumise à l'approbation préalable du ministère de l'Intérieur seulement pour l'accomplissement d'actes ayant des effets civils, tels que les mariages.

48. Le Gouvernement avance également que la requérante bénéficie de diverses exonérations fiscales, notamment concernant l'impôt sur le revenu et la taxe foncière pour les lieux de culte, ainsi que du régime fiscal préférentiel réservé aux entités non commerciales. Il ajoute que les Témoins de Jéhovah peuvent aussi bénéficier d'exemption fiscales sur les dons qu'ils reçoivent.

49. Le Gouvernement expose, de plus, que les ministres du culte peuvent se rendre dans les hôpitaux, dans les casernes et dans les prisons pour fournir un soutien religieux aux fidèles, sans avoir besoin pour ce faire d'une autorisation gouvernementale. Il explique en outre qu'ils peuvent établir et gérer librement des lieux de culte, qui sont, précise-t-il, exonérés d'impôts, et qu'ils peuvent aussi recevoir des fonds publics. De plus, d'après le Gouvernement, les parents peuvent demander que des cours religieux soient dispensés aux enfants dans les locaux scolaires.

50. Concernant le financement des activités de la requérante, le Gouvernement allègue que la Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah reçoit un financement public par le biais de la contribution IRPEF « cinq pour mille », lequel, indique-t-il, s'est élevé à 1 226 254,95 EUR pour l'année 2016, ce qui, de son avis, démontre que la requérante bénéficie déjà d'un soutien considérable de l'État.

51. À cet égard, le Gouvernement se réfère à l'arrêt *Ásatrúarfélagid c. Islande* (n° 22897/08, §§ 28-35, 18 septembre 2012), dans lequel la Cour a jugé que l'article 9 de la Convention ne garantissait pas le droit à un financement public supplémentaire pour les groupes religieux, et il estime par conséquent que les prétentions de la requérante à bénéficier également de la répartition du « huit pour mille » sont dépourvues de fondement.

52. De l'avis du Gouvernement, la décision du Parlement de ne pas adopter de loi d'approbation pour les accords conclus par le passé entre le gouvernement italien et la Congrégation des Témoins de Jéhovah et, en tout état de cause, la décision des autorités gouvernementales de ne plus signer d'accord avec celle-ci ne relèvent pas de choix arbitraires et injustifiés, mais visent un objectif légitime, à savoir, selon lui, la protection de la santé publique, entre autres, et en particulier celle des mineurs. Il estime dès lors que lesdites décisions ne peuvent être considérées comme discriminatoires au sens de l'article 14 de la Convention.

53. Le Gouvernement argue, sur ce point, que les croyances religieuses des Témoins de Jéhovah, et en particulier leur refus des transfusions sanguines, peuvent mettre en danger la vie de mineurs en retardant un traitement médical nécessaire. Pour lui, bien que les transfusions sanguines ne soient pas obligatoires selon la loi, elles n'en sont pas moins essentielles

lorsqu'elles s'avèrent nécessaires pour préserver la vie ou la santé d'un enfant.

Le Gouvernement cite, à l'appui de ses assertions, une affaire judiciaire de 1982 à l'issue de laquelle des parents ont été condamnés pour la mort de leur fille mineure à la suite d'un refus de transfusions fondé sur des croyances religieuses. Il ajoute que dans d'autres cas, les autorités italiennes ont dû limiter temporairement l'autorité parentale pour que des transfusions vitales puissent être administrées à des mineurs. Le Gouvernement se réfère, à cet égard, à une affaire jugée par le tribunal administratif régional du Latium le 8 juillet 1985, et à une autre, similaire, jugée par le tribunal des enfants de Trente en 1996 (décision n° 214 du 30 décembre 1996).

54. Enfin, le Gouvernement avance que les Témoins de Jéhovah découragent le don de sang, et qu'ils ont toujours refusé que les fidèles s'acquittent de leurs devoirs civiques tels le service militaire et le « devoir de vote ». Le Gouvernement considère que de telles positions, même si elles ne sont pas contraires à la loi, sont incompatibles avec le devoir constitutionnel de solidarité sociale (article 2 de la Constitution italienne).

55. Le Gouvernement conclut que l'absence de conclusion par l'État italien d'un accord avec la requérante est justifiée au regard de l'article 14 de la Convention lu en conjonction avec l'article 9.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

56. La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention complète les autres dispositions normatives de la Convention et de ses Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres, *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 40, CEDH 2000-IV, et *İzzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC], n° 62649/10, § 155, 26 avril 2016).

57. Selon la jurisprudence constante de la Cour, pour qu'une question se pose au regard de l'article 14, il doit y avoir une différence dans le traitement de personnes placées dans des situations comparables. Une telle différence est discriminatoire si elle ne repose pas sur une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir, parmi d'autres, *İzzettin Doğan et autres*, précité, § 156).

58. La « religion » est expressément mentionnée à l'article 14 parmi les motifs de discrimination interdits. La Cour rappelle, à cet égard, que dans une société démocratique basée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle, toute différence fondée sur la religion ou la conviction doit être justifiée par des motifs impérieux (*İzzettin Doğan et autres*, précité, § 182).

59. Dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'État se doit d'être neutre et impartial (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, n^{os} 70945/11 et 8 autres, § 76, CEDH 2014 (extraits)). Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (*Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, n^o 8916/05, § 48, 30 juin 2011).

60. Par ailleurs, la Cour rappelle que l'interdiction de la discrimination que consacre l'article 14 dépasse la jouissance des droits et libertés que la Convention et ses Protocoles imposent à chaque État de garantir. Elle s'applique également aux droits additionnels – pour autant qu'ils relèvent du champ d'application général de l'un des articles de la Convention – que l'État a volontairement décidé de protéger (*Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], n^o 76943/11, § 162, 29 novembre 2016). Si l'État est allé au-delà de ses obligations et a créé des droits supplémentaires qui relèvent de la portée plus large des droits garantis par la Convention dans leur ensemble, il ne peut, dans l'application de ces droits, adopter de mesures discriminatoires au regard de l'article 14 (*Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turquie*, n^o 32093/10, § 48, 2 décembre 2014).

61. Par conséquent, si la liberté de religion, telle qu'elle est garantie par l'article 9 de la Convention, n'astreint pas les États contractants à créer un cadre juridique déterminé pour accorder aux communautés religieuses un statut spécial impliquant des privilèges particuliers, un État qui a créé un tel statut doit cependant veiller à ce que les critères fixés pour bénéficier de ce statut ne soient pas discriminatoires (*İzzettin Doğan et autres*, précité, § 164, et *Molla Sali c. Grèce* [GC], n^o 20452/14, § 155, 19 décembre 2018).

62. De même, si la liberté de religion n'implique pas que les Églises ou leurs fidèles doivent se voir accorder un statut fiscal différent de celui des autres contribuables (*Association Les Témoins de Jéhovah*, précité, § 52), la Cour a déjà affirmé que lorsque les autorités nationales octroient des privilèges fiscaux à certaines communautés sans y être nécessairement tenues par l'article 9 de la Convention, elles doivent également respecter l'article 14 de la Convention (*Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, précité, § 39). Aussi, dès lors que l'État décide volontairement d'accorder à des organisations religieuses un droit à des subventions et à d'autres avantages – ce droit tombant alors sous l'empire plus vaste des articles 9 et 11 de la Convention – les mesures qu'il prend pour

octroyer pareils avantages ne peuvent revêtir un caractère discriminatoire. En outre, si l'État décide de réduire ou de retirer certains bénéfices accordés à des organisations religieuses, pareille mesure ne doit pas davantage être discriminatoire (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, précité, § 107).

63. Enfin, en ce qui concerne la charge de la preuve, la Cour considère que quand un requérant a établi l'existence d'une différence de traitement, il incombe au Gouvernement de démontrer que cette différence de traitement était justifiée (*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 177, CEDH 2007-IV, et *Molla Sali*, précité, § 137).

b) Application des principes en l'espèce

i. Sur l'applicabilité de l'article 14 de la Convention

64. La Cour observe, tout d'abord, que le défaut de conclusion d'accord avec l'État prévu à l'article 8 § 3 de la Constitution n'affecte ni la personnalité juridique de la requérante, ni la possibilité pour elle d'exercer et pratiquer la religion à laquelle elle adhère. Elle note, de surcroît, qu'il ressort des observations des parties que la requérante bénéficie, du fait de son enregistrement régulier en tant que culte reconnu, de plusieurs droits et privilèges conférés par le droit national, tels que diverses exonérations fiscales, l'exemption d'impôts pour les lieux de culte ou encore la possibilité de dispenser une assistance spirituelle aux malades hospitalisés et aux prisonniers au même titre que les cultes ayant conclu un accord.

La Cour observe en outre que le mariage célébré par un ministre du culte des Témoins de Jéhovah a les mêmes effets civils que ceux célébrés par les ministres du culte de religions ayant conclu un accord avec l'État, à condition que la nomination dudit ministre ait été approuvée par le gouvernement.

65. Il est néanmoins indubitable qu'en l'absence d'accord avec l'État, la requérante est exclue de la répartition des huit millièmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, que la loi n° 222 du 20 mars 1985 réserve à l'Église catholique et aux cultes ayant conclu un accord avec l'État (paragraphe 21 ci-dessus). Il ressort également du dossier qu'avant l'adoption en 2017 d'une réforme législative, les dons émanant de particuliers étaient sujets à imposition.

66. La Cour note que la répartition des huit millièmes de l'impôt constitue le système actuel de financement des cultes religieux en Italie, et qu'il a été mis en place après la cessation du financement public direct de l'Église catholique. Les fonds en question sont repartis entre l'État et les cultes concernés en fonction des choix exprimés par les citoyens et doivent impérativement être affectés par les bénéficiaires à la poursuite des intérêts religieux préalablement identifiés par eux. La Cour constate par ailleurs que ce système de financement diffère d'autres subventions versées à la

requérante, notamment la contribution dite du « cinq pour mille », tant par sa finalité que par les sommes concernées (paragraphe 33-36 ci-dessus).

La Cour considère que ce mécanisme de financement est de toute évidence destiné au bon fonctionnement des communautés religieuses bénéficiaires et contribue à un exercice effectif de la liberté de religion, au sens de l'article 9 de la Convention (*mutatis mutandis*, *Association Les Témoins de Jéhovah*, précité, §§ 49, 52 et 53).

67. La Cour a déjà admis que tombait sous l'empire de l'article 9 de la Convention l'octroi de divers privilèges à des associations religieuses aux fins d'assurer leur bon fonctionnement, tels par exemple que l'exonération du paiement de factures d'électricité pour les lieux de culte (*Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı*, précité, § 41) ; la dispense du respect des dispositions légales régissant l'emploi des étrangers dans les sociétés religieuses (*Jehovas Zeugen in Österreich c. Autriche*, n° 27540/05, §§ 30-31, 25 septembre 2012) ; les mesures relatives à l'imposition des donations de particuliers (*Association Les Témoins de Jéhovah*, précité, § 53 ; voir également *Association « Romuva » de l'ancienne religion balte*, précité, §§ 120 et 122) ; le droit de bénéficier de subventions liées à des activités confessionnelles (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, précité, § 107) ; et l'exclusion du bénéfice de l'exonération du précompte immobilier portant sur les immeubles affectés à l'exercice public du culte (*Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, précité, §§ 37-40).

68. L'ensemble des éléments qui précèdent suffit à la Cour pour considérer que les faits de l'espèce tombent sous le coup de l'article 9 de la Convention.

69. La Cour rappelle ensuite que dans les cas où la Cour examine sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 un grief aux termes duquel un requérant a été privé, en tout ou en partie et pour un motif discriminatoire visé à l'article 14, d'une valeur patrimoniale, le critère pertinent consiste à rechercher si, n'eût été ce motif discriminatoire, l'intéressé aurait eu un droit, sanctionnable par les tribunaux internes, sur cette valeur patrimoniale (voir, parmi d'autres, *Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], nos 65731/01 et 65900/01, § 55, CEDH 2005-X, *Molla Sali*, précité, § 127, *Savickis et autres c. Lettonie* [GC], n° 49270/11, § 122, 9 juin 2022, et *P.C. c. Irlande*, n° 26922/19, § 53, 1^{er} septembre 2022).

Elle observe que la conclusion d'un accord est selon le droit national le moyen d'accéder au bénéfice de la répartition des huit millièmes de l'impôt sur les revenus, ladite répartition constituant le mécanisme de financement des cultes en Italie censé soutenir les activités confessionnelles (voir les paragraphes 21, 65 et 66 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour considère que l'intérêt patrimonial de la requérante à bénéficier de cette subvention était suffisamment important et reconnu pour constituer un « bien » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

Il en résulte que les faits de l'espèce tombent également sous l'empire de l'article 1 du Protocole n° 1 et du droit au respect des biens qu'il garantit (voir également, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, précité, §§ 115 et 121 ; comparer avec *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, précité, § 41).

70. Il s'ensuit l'article 14, combiné avec l'article 9 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, s'applique en l'espèce.

ii. *Sur le respect de l'article 14 de la Convention*

α) Sur l'existence d'une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations similaires

71. Les parties s'accordent sur l'existence en l'espèce d'une différence de traitement entre la requérante, à savoir un culte religieux reconnu par l'État mais n'ayant pas conclu d'accord, au sens de l'article 8 de la Constitution, avec celui-ci, et les communautés religieuses ayant obtenu un tel accord, ces dernières jouissant d'un statut privilégié et pouvant notamment bénéficier, à l'instar de l'Église catholique, du système de redistribution des huit millièmes de l'impôt sur le revenu.

72. De plus, il ne fait pas de doute que le culte des Témoins de Jéhovah est une croyance religieuse enracinée dans la société italienne et qu'au vu du nombre de ses adeptes il représente une importante communauté. La requérante a d'ailleurs été enregistrée en 1986 en tant que personne morale dotée de la personnalité juridique à l'issue d'un processus visant à vérifier sa dimension associative ainsi que la compatibilité de son activité avec l'ordre juridique national (paragraphe 17-18 ci-dessus).

73. La Cour note qu'en droit italien, la possibilité pour un culte religieux de conclure un accord avec l'État est soumise aux seules conditions d'agir en conformité avec l'ordre juridique interne, d'une part, et d'être enregistré en tant que personne morale dotée de la personnalité juridique, d'autre part (paragraphe 14 et 19 ci-dessus). Ni l'article 8 § 3 de la Constitution italienne, ni aucune autre disposition n'impose un quelconque autre critère aux communautés religieuses aux fins de l'engagement d'une procédure d'accord.

74. La Cour observe par ailleurs que treize cultes religieux ont conclu des accords avec l'État italien entre 1984 et 2021 (paragraphe 19 ci-dessus), alors qu'elle n'a pas connaissance de situations dans lesquelles un autre culte régulièrement enregistré aurait été confronté à l'impossibilité d'obtenir un accord.

75. Dans ces conditions, la Cour considère que la requérante se trouve dans une situation comparable à celle des communautés religieuses enregistrées qui ont, elles, conclu un accord avec l'État au titre de l'article 8 de la Constitution. Il reste donc à déterminer si la différence de traitement litigieuse repose sur une justification objective et raisonnable au regard de l'article 14 de la Convention.

- β) Sur le point de savoir si la différence de traitement avait une justification objective et raisonnable

76. Selon la jurisprudence de la Cour, une différence de traitement est discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Savez crkava « Riječ života » et autres c. Croatie*, n° 7798/08, § 86, 9 décembre 2010).

77. Dans la présente affaire, la Cour note qu'à partir de 1977, la requérante s'est rapprochée plusieurs fois des autorités gouvernementales aux fins d'engager une procédure d'accord. Des présidents du Conseil des ministres successifs ont signé le texte d'un accord, respectivement en 2000, 2007 et 2014, sans que le Parlement n'adopte ensuite la loi nécessaire à sa validation. Après 2016, les autorités gouvernementales n'ont plus fait suite aux demandes formulées par la requérante en vue de la réouverture des négociations.

78. La Cour observe que la procédure relative à un tel accord n'est pas encadrée par un texte législatif ou réglementaire, mais résulte d'une pratique administrative (paragraphe 19 ci-dessus). Cette pratique ne comporte par ailleurs aucun délai de traitement des demandes d'accord, et ne prévoit pas de justification de la part des autorités gouvernementales, que ce soit par une décision motivée ou par une simple communication, du refus par elles de donner suite à une demande d'ouverture ou de poursuite de négociations en vue d'un accord.

79. La Cour relève en outre que l'initiative de l'ouverture de la procédure d'accord revient aux autorités gouvernementales et que, ensuite, la conclusion de celui-ci dépend de la volonté purement discrétionnaire du Parlement.

80. La Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer que pareil régime comprend intrinsèquement un risque d'arbitraire (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, précité, § 102, et *Association « Romuva » de l'ancienne religion balte*, précité, § 134). Elle a également conclu, à propos d'une différence de traitement en matière fiscale, à une absence de justification objective et raisonnable de celle-ci dans la mesure où la reconnaissance d'une confession religieuse, dont dépendait l'exonération fiscale litigieuse, ne pouvait intervenir qu'à la seule initiative du ministre de la Justice et dépendait ensuite, en l'absence de textes et de critères suffisamment précis et prévisible, de la volonté purement discrétionnaire du législateur, n'offrant dès lors pas de garanties suffisantes contre des traitements discriminatoires (*Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, précité, §§ 51-55).

81. La Cour note d'ailleurs que la nature purement politique et discrétionnaire de l'ensemble du processus d'adoption de ce type d'accord a

été confirmée par la Cour Constitutionnelle italienne, celle-ci ayant exclu, sur la base de ce constat, toute possibilité de contrôle judiciaire des actes gouvernementaux accomplis dans ce contexte (paragraphe 23 ci-dessus).

82. Il n'appartient pas à la Cour de s'immiscer dans l'équilibre institutionnel entre les différents pouvoirs de l'État (*mutatis mutandis*, *H.F. et autres c. France* [GC], nos 24384/19 et 44234/20, § 281, 14 septembre 2022) ni d'examiner dans l'abstrait les législation et pratique pertinentes.

Ceci étant dit, la Cour relève encore une fois l'absence de critères formels précis pour l'octroi d'un accord, ainsi que le défaut d'un texte clair régissant le processus dans son ensemble (voir, *mutatis mutandis*, *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, précité, §§ 52, 53 et 55). Elle constate d'ailleurs que la procédure d'accord ne prévoit pas qu'il y ait une décision formelle de refus de conclure un tel accord et ne comporte pas de dispositions spécifiques prévoyant un recours effectif en cas de litige (voir, *mutatis mutandis*, *dans un contexte différent*, *Association « Romuva » de l'ancienne religion balte*, précité, §§ 91 et 153). La Cour ne peut manquer de relever que ce contexte a placé la requérante dans une situation d'incertitude et l'a privée de garanties suffisantes contre le risque de traitements discriminatoires.

83. En tout état de cause, dans une affaire telle que la présente espèce, il ne s'agit pas de déterminer si l'association requérante aurait dû, ou non, obtenir un accord avec l'État, le rôle de la Cour se limitant à vérifier si celle-ci a eu une possibilité équitable de demander le statut en question et si les critères établis par la loi ont été appliqués de manière non discriminatoire (*Association « Romuva » de l'ancienne religion balte*, précité, §§ 135 et 136, et la jurisprudence y citée). Ce qui importe de savoir est si l'impossibilité pour la requérante de conclure un accord avec l'État italien était justifiée par des raisons objectives et raisonnables.

Dans ce contexte, en l'absence de décision ou d'acte du Parlement et/ou des autorités gouvernementales indiquant les motifs de leurs refus, la Cour examinera les arguments invoqués par les parties à cet égard, à la lumière des documents en sa possession.

84. La requérante avance que l'impossibilité pour elle d'obtenir un accord avec l'État est due à l'opposition des autorités de l'Église catholique.

85. La Cour relève, sur ce point, que la thèse de la requérante n'est pas étayée par des éléments propres à indiquer que les autorités catholiques seraient intervenues d'une manière ou d'une autre dans la procédure d'accord litigieuse dans le but d'en influencer l'issue. Rien, en effet, que ce soit dans le compte rendu des débats parlementaires cités par l'intéressée ou dans l'article de presse produit par elle devant la Cour (paragraphe 39 ci-dessus), ne saurait constituer une preuve d'une telle ingérence (*a contrario*, *Association « Romuva » de l'ancienne religion balte*, précité, §§ 142 et 143 ; comparer également, *mutatis mutandis*, avec *Église métropolitaine de*

Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, §§ 117 et 123, CEDH 2001-XII).

86. Le Gouvernement soutient quant à lui que l'absence de conclusion d'accord avec la requérante est justifiée, ce principalement au vu des croyances exprimées par celle-ci en matière de santé. Il considère que l'interdiction faite à l'ensemble des membres de la communauté religieuse de recevoir des transfusions sanguines constitue un danger pour la santé publique, en particulier celle des mineurs (paragraphe 52-53 ci-dessus), tout comme, selon lui, le fait d'interdire les dons de sang (paragraphe 54 ci-dessus).

En outre, la position de la requérante vis-à-vis des devoirs civiques tels le service militaire par le passé et le « devoir de vote » aujourd'hui justifierait également selon le Gouvernement le refus des autorités de reconnaître à la requérante les droits et privilèges découlant de la conclusion d'un accord avec l'État (paragraphe 54 ci-dessus).

87. La Cour observe tout d'abord que les arguments du Gouvernement ayant trait aux positions de la requérante en matière de santé reprennent les objections avancées en 2012 par certains députés devant la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'accord avec la requérante. Ces arguments correspondent également aux motifs qui ont conduit, en 2014, les autorités gouvernementales à rouvrir les négociations avec celle-ci (paragraphe 9 et 11 ci-dessus).

88. La Cour rappelle en outre qu'elle a déjà eu l'occasion d'examiner des arguments similaires dans des précédentes affaires (voir, *Les Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, n° 302/02, 10 juin 2010, et *Taganrog LRO et autres c. Russie* n°s 32401/10 et 19 autres, 7 juin 2022).

Elle juge néanmoins important de souligner que contrairement à ces précédents jurisprudentiels la présente affaire ne s'inscrit pas dans un contexte de dissolution et d'interdiction du culte des Témoins de Jéhovah sous l'angle de l'article 9 de la Convention, ni même d'une restriction à la capacité d'exercer ledit culte, mais porte sur l'existence d'une différence de traitement entre la requérante et les confessions religieuses ayant conclu des accords avec l'État italien (paragraphe 27 ci-dessus), cette différence de traitement concernant principalement l'accès au bénéfice de la répartition des huit millièmes de l'impôt sur les revenus (paragraphe 64 et 65 ci-dessus).

89. La Cour réitère à ce propos que les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement, étant entendu que l'étendue de cette marge d'appréciation varie selon les circonstances, le domaine et le contexte (voir, parmi de nombreux autres, *Stummer c. Autriche* [GC], n° 37452/02, § 88, CEDH 2011, et *Molla Sali*, précité, § 136).

Elle estime que, dans les circonstances de la cause, il convient de reconnaître une ample marge d'appréciation à l'État défendeur. La Cour

souligne à cet égard que la différence de traitement litigieuse relève principalement de la matière fiscale, ce domaine faisant partie du noyau dur des prérogatives de la puissance publique (*De Galbert Defforey et autres c. France*, n^{os} 45443/21 et 2 autres, § 96, 22 mai 2025). De plus, celle-ci touche à des questions de santé publique, lesquelles relèvent également de la marge d'appréciation des autorités nationales, qui sont tout particulièrement les mieux placées pour apprécier les priorités, l'utilisation des ressources disponibles et les besoins de la société (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], n^o 21881/20, § 160, 27 novembre 2023).

90. Cela étant dit, la Cour constate que la requérante a été appelée à s'expliquer à maintes reprises devant les autorités nationales, au cours des différentes procédures d'accord, dans le but de préciser les positions des Témoins de Jéhovah vis-à-vis des transfusions sanguines et des dons sanguins. Les indications fournies par l'intéressée n'ont empêché ni un jugement favorable des autorités nationales quant à la compatibilité de l'activité et des croyances de la requérante avec l'ordre juridique national (paragraphe 16 et 17 ci-dessus), ni la signature du texte de l'accord par trois différents présidents du Conseil des ministres (paragraphe 5, 7 et 11 ci-dessus).

91. La Cour observe que le Gouvernement n'a avancé aucun élément propre à justifier une remise en cause des conclusions auxquelles les autorités nationales étaient parvenues antérieurement à la présente espèce, et qu'il n'a pas davantage apporté la preuve que l'opposition pour des motifs religieux des Témoins de Jéhovah aux transfusions sanguines constituait un risque réel pour la santé des citoyens. Les deux exemples de jurisprudence produits par le Gouvernement, relatifs à des affaires jugées en 1985 et 1996, ne contiennent en effet aucun élément nouveau et ne sauraient représenter une base factuelle suffisante à l'appui des allégations de risque que feraient peser sur la santé publique les croyances des Témoins de Jéhovah concernant les traitements médicaux à base de sang.

92. La Cour note d'ailleurs que le droit national protège la liberté de choix de l'individu en matière de décisions relatives aux soins de santé le concernant et reconnaît le droit de tout patient adulte capable de discernement de refuser des traitements médicaux spécifiques. Pour ce qui est, en outre, des patients mineurs, la décision des parents de refuser un traitement médical peut être annulée par décision judiciaire s'il y a un risque pour l'intérêt supérieur de l'enfant (paragraphe 22 ci-dessus).

93. De plus, le Gouvernement n'a pas présenté d'arguments propres à conduire la Cour à considérer que le positionnement de la requérante vis-à-vis des dons de sang constituerait, d'une manière ou d'une autre, une atteinte à l'ordre juridique national justifiant la différence de traitement litigieuse.

94. S'agissant enfin de l'argument du Gouvernement relatif au refus des Témoins de Jéhovah d'accomplir les devoirs militaires et de voter (paragraphe 54 ci-dessus), la Cour note qu'en Italie le service militaire ainsi

que le service civil de remplacement ont été suspendus depuis le 1^{er} janvier 2005. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement n'a pas soutenu que la position des témoins de Jéhovah contrevenait au droit italien. De même, il n'a pas été démontré que le choix des témoins de Jéhovah de ne pas voter aux élections serait contraire à l'ordre juridique national (voir, *mutatis mutandis*, *Les Témoins de Jéhovah de Moscou et autres*, précité, §§ 151 et 152).

95. Compte tenu des circonstances de l'espèce prises dans leur ensemble et malgré la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales en la matière, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que la différence de traitement entre la requérante et les cultes religieux ayant pu conclure des accords avec l'État italien reposait sur une « justification objective et raisonnable ».

Il y a donc eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9 et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 PRIS ISOLEMENT

96. La requérante estime que le refus de l'État italien de conclure un accord avec elle porte atteinte à son droit, protégé par l'article 9 de la Convention, à manifester et exercer sa liberté de religion ainsi qu'à ses droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1.

97. Eu égard à la conclusion à laquelle elle est parvenue sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9 de la Convention et avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (paragraphe 68 et 95 ci-dessus), la Cour considère que si les présents griefs sont également recevables, il n'y a pas lieu dans la présente espèce d'examiner séparément les mêmes faits sur le terrain de ces deux dernières dispositions prises isolément (*mutatis mutandis*, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, précité, § 121).

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

98. Enfin, la requérante soutient que le droit interne n'offre aucune voie de recours pour redresser les griefs qu'elle expose devant la Cour. Elle dénonce une violation de l'article 13 de la Convention, qui, dans ses passages pertinents en l'espèce, dispose que

« [t]oute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

99. Compte tenu des faits de l'espèce, des observations des parties et des conclusions auxquelles elle est parvenue ci-dessus (paragraphe 82 et 95 ci-dessus), la Cour estime qu'elle a examiné les principales questions juridiques soulevées par l'affaire et qu'il n'y a pas lieu pour elle de statuer sur la recevabilité et le fond de ce grief (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

100. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

101. La requérante demande 200 358 518,67 euros (EUR) au titre du dommage matériel qu'elle estime avoir subi, produisant, à l'appui de sa demande, un rapport établi par un expert-comptable. Ladite somme représente, selon celui-ci, le montant auquel la requérante aurait pu prétendre, si elle avait conclu un accord avec l'État, au titre des huit millièmes de l'impôt sur le revenu pour les années comprises entre 1990 (date à laquelle ce système de financement a été mis en œuvre) et 2017.

Il est également précisé que le montant en question a été calculé en tenant compte du nombre moyen annuel de membres de la Congrégation, à savoir les fidèles assistant régulièrement aux cultes et participant aux activités organisées par la communauté.

À titre subsidiaire, la requérante réclame la somme de 150 268 889 EUR, soit 75% du montant précité, déterminée en équité.

102. La requérante réclame en outre 75 000 EUR pour dommage moral.

103. Le Gouvernement s'oppose aux prétentions de la requérante. Il conteste la validité du rapport d'expert présenté par elle, soutenant qu'il a été commandé et financé par la partie elle-même et qu'il ne constitue donc pas une preuve fiable. Il estime en outre qu'il repose sur des données non vérifiables et non prouvées, notamment concernant le nombre de membres des Témoins de Jéhovah et les estimations du nombre de contribuables susceptibles de choisir d'attribuer à ce culte le quota de huit millièmes. De plus, selon le Gouvernement, une grande partie des contribuables italiens ne formule aucun choix au moment de la déclaration d'impôts, ce qui favoriserait automatiquement l'État et l'Église catholique. Il est d'avis, en conséquence, que le préjudice patrimonial allégué n'a pas été prouvé.

104. Pour ce qui est de la demande pour préjudice matériel, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il doit y avoir un lien de causalité manifeste entre le dommage allégué par la partie requérante et la violation de la Convention, et que la réparation peut, le cas échéant, inclure une indemnité pour perte de revenus (voir, entre autres, l'arrêt *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne* (article 50), 13 juin 1994, §§ 16-20, série A n° 285-C).

105. La Cour rappelle en outre que lorsqu'un manque à gagner (*lucrum cessans*) est allégué, son existence doit être établie avec certitude et ne doit pas se fonder uniquement sur des conjectures ou des probabilités (*Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, § 219, CEDH 2012, et *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* (satisfaction équitable), n°s 70945/11 et 7 autres, § 48, 28 juin 2016).

106. La Cour observe qu'en l'espèce, les prétentions formulées au titre du dommage patrimonial alléguées par la requérante reposent sur plusieurs conjectures. Elles sont fondées, tout d'abord, sur l'hypothèse que, en l'absence de violation de la Convention, l'intéressée aurait conclu un accord avec l'État italien avant 1990 et, ensuite, sur l'idée que la totalité (ou, alternativement, 75%) des membres de la Congrégation auraient, année après année, choisi d'attribuer à celle-ci les huit millièmes de l'impôt sur le revenu. La Cour note, d'ailleurs, que le Gouvernement conteste les chiffres fournis quant au nombre de membres des Témoins de Jéhovah, les données en question ne ressortant d'aucun document officiel.

La Cour relève en outre que les sommes recueillies au titre des huit millièmes de l'impôt sur le revenu ne sont pas versées dans les caisses de l'État, celles-ci étant distribuées à l'État et à l'ensemble des cultes éligibles.

107. Concernant le lien de causalité qui doit exister entre la violation constatée et le préjudice matériel allégué, la Cour observe qu'un tel lien n'existerait en l'espèce que si, en l'absence de la violation constatée, la requérante aurait pu bénéficier du financement sur lequel elle fonde sa demande. La Cour a conclu notamment à la violation de l'article 14 combiné avec l'article 9 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 en ce que les raisons avancées par le Gouvernement pour justifier l'impossibilité de conclure un accord avec l'État – ayant trait notamment aux positionnements des Témoins de Jéhovah vis-à-vis des transfusions sanguines, des dons sanguins et de l'objection de conscience – n'étaient ni objectives ni raisonnables. Or, la Cour ne saurait spéculer sur l'issue qu'aurait eu la procédure d'accord si lesdites raisons n'étaient pas entrées en ligne de compte dans l'appréciation des autorités nationales.

108. De plus, la procédure d'accord étant une procédure complexe qui comporte deux phases distinctes – soit la phase des négociations avec les autorités administratives gouvernementales et la phase législative devant le Parlement – il est impossible pour la Cour de se livrer à des spéculations concernant la date de stipulation d'un accord en l'absence de traitement discriminatoire. À cet égard, elle observe que les procédures relatives aux

accords conclus jusqu'à présent sur le fondement de l'article 8 § 3 de la Constitution ont eu des durées très différentes, s'étant déroulées sur des périodes comprises entre 3 et 22 ans (paragraphe 19 *in fine* ci-dessus).

La Cour estime dès lors non établi le lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué par la requérante et rejette cette demande (voir, *mutatis mutandis*, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, n° 40825/98, § 130, 31 juillet 2008).

109. En revanche, en ce qui concerne le préjudice moral, la Cour considère que la violation de la Convention a causé à la requérante un tort certain et considérable, d'autant plus si l'on tient compte du long laps de temps pendant lequel la violation constatée a perduré. Statuant en équité, elle décide d'octroyer à la requérante 10 000 EUR au titre de dommage moral.

B. Frais et dépens

110. La requérante réclame 44 915,36 EUR au titre des frais et dépens qu'elle dit avoir engagés dans le cadre de la procédure menée devant la Cour.

111. Le Gouvernement s'oppose à la demande de la requérante, qu'il estime exorbitante et non justifiée.

112. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer à la requérante la somme de 8 000 EUR pour la procédure menée devant elle, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* recevables les griefs tirés de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 ainsi que les griefs formulés sur le terrain de l'article 9 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le fond des griefs formulés sur le terrain de l'article 9 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sur le terrain de l'article 13 de la Convention ;

5. *Dit*

- a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes:
 - i. 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour dommage moral ;
 - ii. 8 000 EUR (huit mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme par la requérante, pour frais et dépens ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 juin 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Liv Tigerstedt
Greffière adjointe

Ivana Jelić
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante commune aux juges Krenc et Chablais.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE AUX JUGES KRENC ET CHABLAIS

1. Nous souscrivons à l'ensemble des constats auxquels la Cour parvient dans le dispositif du présent arrêt. En revanche, nous ne sommes pas en mesure d'adhérer à l'entière du raisonnement conduisant au constat de violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9 de la Convention et l'article 1 du Protocole n°1, et nous souhaitons nous en expliquer séparément.

2. Il faut commencer par rappeler le contexte des faits de la cause (voir paragraphe 27 du présent arrêt). La requérante est une association religieuse dotée de la personnalité juridique qui bénéficie de plusieurs droits et privilèges accordés par le droit national aux confessions religieuses. La présente affaire ne concerne donc ni une négation de la personnalité juridique de l'intéressée, ni une quelconque restriction à sa capacité d'exercer et de pratiquer une religion ; elle porte essentiellement sur l'existence d'une différence de traitement entre la requérante et les confessions religieuses ayant conclu des accords avec l'État italien.

Ainsi que la Cour l'a relevé, il n'y a pas en Europe de modèle unique de relations entre l'État et les communautés religieuses. Il n'existe en effet aucun consensus européen sur la question, qui se caractérise au contraire par une grande variété de modèles constitutionnels régissant ces relations (voir dans ce sens arrêt *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, §§ 138 et 171, CEDH 2013 (extraits)). Tous ces régimes peuvent, en substance, être répartis en trois catégories : a) l'existence d'une Église d'État, b) une séparation totale entre l'État et les organisations religieuses, et c) des relations de type concordataire (ce dernier modèle prévalant dans la majorité des pays européens). La Cour a reconnu que tous les trois types de régimes étaient, en tant que tels, compatibles avec l'article 9 de la Convention, et qu'il ne lui incombait pas de dicter à un État défendeur telle ou telle forme de coopération avec les différentes communautés religieuses. Toutefois, quelle que soit la forme choisie, il incombe à l'État de mettre en place des critères objectifs et non discriminatoires de manière à donner aux communautés religieuses qui le souhaiteraient une possibilité équitable de demander le bénéfice d'un statut offrant des avantages particuliers pour les cultes (voir arrêt *İzzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC], n° 62649/10, § 183, 26 avril 2016).

3. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour aurait dû, à notre humble avis, se concentrer en l'espèce sur l'absence de garanties suffisantes contre des traitements discriminatoires et suivre de la sorte l'approche précédemment adoptée dans l'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique* (n° 20165/20, 5 avril 2022).

Certes, le présent arrêt s'appuie explicitement sur ce précédent. Cependant, il s'engage ensuite dans une plus longue analyse visant à questionner sur le fond les motifs présidant au refus de conclure un accord avec l'association requérante. Le point de bascule se situe, selon nous, au paragraphe 83 du présent arrêt.

En somme, deux raisonnements se superposent dans le raisonnement :

- le premier suit la ligne de l'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres* fondée sur l'absence de critères prévisibles et de garanties suffisantes pour prévenir un risque de traitements discriminatoires (paragraphe 78 à 82 du présent arrêt) ;

- le second, de nature substantielle, consiste à examiner le bien-fondé des raisons tenant à l'absence de conclusion d'un accord (paragraphe 83 à 94 du présent arrêt).

4. Avec notre plus profond respect pour nos estimés collègues, nous ne sommes guère convaincus par la combinaison de ces deux approches et singulièrement par l'analyse substantielle à laquelle le présent arrêt procède. Tout d'abord, il nous paraît difficile d'examiner la pertinence de motifs alors qu'aucune décision formalisant les raisons du refus de conclusion d'un accord n'a été adoptée au niveau interne ni aucune communication officielle effectuée à ce sujet à l'adresse de la requérante – ce qui constitue d'ailleurs l'un des éléments fondant le constat de violation en l'espèce (paragraphe 78 et 82 du présent arrêt). La Cour peut-elle prendre en considération les éléments invoqués *ex post* par le Gouvernement devant la Cour ? Nous nous permettons d'en douter. La reconstruction d'un raisonnement et d'une motivation nous paraît dès lors relever d'un exercice hasardeux. Il l'est d'autant plus que dans la présente affaire les premières démarches effectuées par la requérante en vue d'obtenir un accord de reconnaissance remontent à 1977, de sorte que la période de référence est particulièrement longue.

5. Quoi qu'il en soit, et plus encore, nous peinons à voir, en l'occurrence, la nécessité de s'aventurer additionnellement sur le terrain substantiel, après avoir constaté l'absence de garanties suffisantes pour prévenir un risque de traitements discriminatoires (paragraphe 82 du présent arrêt). Ce besoin de se livrer à un contrôle substantiel laisse d'autant plus perplexe que sont en cause les relations entre l'État et les communautés religieuses sur le plan fiscal, domaine dans lequel une « ample marge d'appréciation » est habituellement concédée aux autorités nationales – ainsi que la Cour le reconnaît elle-même dans le cas d'espèce (paragraphe 89 du présent arrêt).

6. De surcroît, force est de constater que l'analyse substantielle opérée en l'espèce amène la Cour à procéder à des évaluations *in abstracto* concernant l'opposition des Témoins de Jéhovah aux transfusions sanguines ou leur refus d'accomplir les devoirs militaires et de voter. Or une telle appréciation générale et décontextualisée nous paraît extrêmement périlleuse et sujette à caution. Le présent arrêt s'attache ainsi à vérifier la compatibilité des positions de l'association requérante « avec l'ordre juridique national »

(paragraphe 93 et 94 du présent arrêt), ce qui ne relève pas du rôle de la Cour à nos yeux.

7. Au fond, l'approche retenue par la majorité nous conduit à poser la question suivante : la Cour aurait-elle rejeté le grief tenant à une discrimination si, nonobstant le constat tenant à l'absence de garanties suffisantes contre les traitements discriminatoires (paragraphe 78 à 82 du présent arrêt), les arguments de fond présentés par le Gouvernement devant la Cour avaient, au final, emporté sa conviction ? En vérité, dès l'instant où elle dresse le constat d'une absence de garanties suffisantes contre des traitements discriminatoires, il est pour le moins difficile de concevoir que la Cour puisse parvenir à un constat de non-violation de l'article 14 de la Convention. Pourtant, en jugeant nécessaire de procéder à cette analyse additionnelle sur le plan substantiel, la Cour laisse cette possibilité au moins ouverte en théorie et brouille, dans une certaine mesure, le raisonnement.

8. Ceci nous conduit aux conséquences à tirer du présent arrêt et du constat de discrimination qu'il contient. Le raisonnement suivi pourrait en effet amener à la conclusion implicite mais certaine qu'un accord devrait être conclu avec l'association requérante, sous peine de laisser subsister une discrimination contraire à la Convention. Or, une telle conséquence apparaît difficilement compatible avec l'affirmation selon laquelle il n'appartient pas à la Cour de « déterminer si l'association requérante aurait dû, ou non, obtenir un accord avec l'État » (paragraphe 83 du présent arrêt). Nous ne pensons pas, pour notre part, qu'une telle conclusion s'impose. On soulignera à cet égard que la Convention ne saurait conférer aux cultes religieux un droit à faire approuver un accord par le Parlement et que les parties ne prétendent pas qu'un tel droit puisse se déduire des articles 8 et 9 de la Constitution italienne (voir notamment paragraphe 45 pour le Gouvernement et, quoique de façon plus implicite, paragraphe 44 pour la requérante). On peut ainsi tout à fait imaginer que la discrimination fiscale affectant la requérante soit, à l'avenir, éliminée par une solution législative n'impliquant nullement la conclusion d'un accord ni son approbation parlementaire.

9. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, ce qui importe à nos yeux, est que les autorités nationales adoptent des critères prévisibles et mettent en place des garanties procédurales adéquates afin de prévenir le risque de traitements discriminatoires. Sur ce point, nous ne considérons pas que l'intervention d'une assemblée législative – institution démocratique par excellence – est en soi problématique. Elle ne le devient que lorsqu'aucun critère n'est défini, laissant ainsi place à un « pouvoir purement discrétionnaire » qui n'est guère compatible avec la prééminence du droit (*Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres*, précité, §§ 51-54). L'absence de recours effectif en cas de litige consécutif à un refus d'approbation parlementaire vient du reste renforcer ce risque (voir *mutatis mutandis Association « Romuva » de l'ancienne religion balte c. Lituanie*, n° 48329/19, §§ 91 et

153, 8 juin 2021). Autrement dit, c'est moins la nature politique que le risque d'arbitraire du processus, et partant la possibilité d'un traitement discriminatoire, qui nous paraît inconciliable avec la Convention.

10. En définitive, si nous aurions préféré, en l'espèce, que la Cour s'en tienne à l'approche suivie dans l'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht*, c'est parce que nous pensons que cette approche est la plus objective et cadre le mieux avec le rôle de notre Cour sur la question au cœur de la présente affaire, dans le contexte plus général des relations entre l'État et les communautés religieuses.