Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME TAMARA ĆAPETA
présentées le 13 février 2025 [1]

Affaire C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge
contre
MV,
EH,
LI,
AQ,
LO
en présence de
BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder
et
XM,
ZQ,
FZ,
DL,
WS,
JI,
PB,
VT,
YB,
TJ,
RK
contre
Social-, Bolig- og Ældreministeriet
en présence de
Institut for Menneskerettigheder,
FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
FN's særlige rapportør Balakrishnan Rajagopal

[demande de décision préjudicielle formée par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark)]

[1] Langue originale : l'anglais.

« Renvoi préjudiciel – Directive 2000/43/CE – Égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique – Législation nationale exigeant l'adoption de plans d'aménagement dans certaines zones d'habitation désignées comme "sociétés parallèles" – Critère relatif aux "immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants" – Notions d'"origine ethnique", de "discrimination directe" et de "discrimination indirecte" »

I. Introduction

1. La présente affaire invite la Cour à interpréter certains aspects de la directive 2000/43/CE[2]. En particulier, la Cour a la possibilité de préciser ce qu'il convient d'entendre par la notion d'« origine ethnique » figurant dans cette directive et de délimiter les notions de « discrimination directe » et de « discrimination indirecte ».

2. Le présent renvoi préjudiciel trouve son origine dans plusieurs litiges portés devant les juridictions nationales danoises concernant une législation nationale qui impose l'adoption de plans d'aménagement de logements publics dans certaines zones d'habitation dites « sociétés parallèles » (anciennement, « ghettos »), désignées comme telles en raison du fait que la majorité de la population de ces zones est constituée d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ». L'arrêt qui sera rendu par la Cour dans la présente affaire sera également déterminant à l'égard de plusieurs autres affaires pendantes devant d'autres juridictions danoises[3].

II. Le contexte, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

A. Le droit danois pertinent

3. En 2010, le Royaume de Danemark a inséré l'article 61a dans l'Almenboligloven (loi sur le logement public)[4]. Cette loi a été à nouveau modifiée à deux reprises, d'abord en 2018, lorsque le régime en cause dans les présentes affaires a été adopté, et ensuite en 2021, lorsque certaines modifications, essentiellement d'ordre terminologique, ont été introduites (ci-après la « loi sur le logement public »). L'expression « société parallèle » a remplacé le terme « ghetto », tandis que les termes « zone en transformation » ont remplacé ceux de « zone ghettoïsée difficile ».

4. Les dispositions essentielles pertinentes pour les litiges au principal sont les articles 61a, 168a et 168b de la loi sur le logement public.

5. L'article 61a identifie trois types de zones de logement public.

[2] Directive du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO 2000, L 180, p. 22).

[3] Le point 2 de la demande de décision préjudicielle indique que des questions similaires sont également examinées dans un certain nombre d'autres affaires pendantes devant des juridictions danoises, dont sept affaires devant la Højesteret (Cour suprême, Danemark) et deux affaires devant le Retten i Aarhus (tribunal d'Aarhus, Danemark). La Højesteret (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer dans les affaires dont elle est saisie dans l'attente de l'examen des questions préjudicielles par la Cour dans ces affaires.

[4] Il importe d'emblée de relever que la traduction originale de l'intitulé de cette loi était la « loi sur le logement *social* ». Toutefois, lors de l'audience, MV e.a., y compris BL – Danmarks Almene Boliger (association danoise du logement public, ci-après « BL »), ont expliqué que cette traduction était trompeuse, étant donné que les logements visés par la loi sont accessibles non seulement aux personnes ayant besoin d'une aide sociale, mais également à tous les résidents du Danemark. Pour cette raison, j'ai décidé de traduire cet intitulé par « loi sur le logement public », ce qui semble plus approprié.

6. Premièrement, une « zone d'habitation vulnérable » est une zone qui remplit au moins deux des quatre critères suivants (ci-après les « indicateurs socio-économiques ») :

« 1) La proportion de résidents âgés de 18 à 64 ans sans lien avec le marché du travail ou l'éducation est supérieure à 40 %, calculée comme la moyenne des deux dernières années.

2) La proportion de résidents condamnés pour des infractions au code pénal, à la loi sur les armes ou à la loi sur les stupéfiants est au moins trois fois supérieure à la moyenne nationale, calculée comme la moyenne des deux dernières années.

3) La proportion de résidents âgés de 30 à 59 ans qui n'ont qu'un niveau d'éducation primaire dépasse 60 %.

4) Le revenu brut moyen des contribuables âgés de 15 à 64 ans dans la zone, à l'exclusion des personnes en formation, est inférieur à 55 % du revenu brut moyen du même groupe dans la région » [5].

7. Deuxièmement, une « société parallèle » (anciennement « ghetto ») est une zone qui remplit deux des quatre indicateurs socio-économiques, tout comme une « zone de logement vulnérable », mais où, *en outre*, plus de 50 % des résidents sont des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » [6].

8. Troisièmement, une « zone en transformation » (anciennement « zone ghettoïsée difficile ») est une zone qui a rempli les conditions d'une « société parallèle » pendant les cinq dernières années [7].

9. Le ministère compétent publie le 1er décembre de chaque année une liste de ces différentes zones d'habitation [8].

10. Les termes « occidental » et « non occidental » ne sont pas définis dans la loi sur le logement public. La juridiction de renvoi indique toutefois qu'ils proviennent du Danmarks Statistik (Office danois des statistiques), qui les a établis à des fins statistiques. À ce titre :

« Les pays occidentaux comprennent l'Union européenne, Andorre, l'Australie, le Canada, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Nouvelle Zélande, la Norvège, Saint-Marin, la Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'État de la Cité du Vatican.

[...]

Les pays non occidentaux comprennent les pays européens suivants : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Biélorussie, la Yougoslavie, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Russie, la Serbie, l'Union soviétique, la Turquie et l'Ukraine. Tous les pays d'Afrique, d'Amérique centrale et du Sud et d'Asie. Tous les pays d'Océanie (à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande) et les apatrides. »

5 Article 61a, paragraphe 1, de la loi sur le logement public.

6 Article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement public.

7 Article 61a, paragraphe 4, de la loi sur le logement public.

8 Tel que prévu à l'article 61a, paragraphe 6, de la loi sur le logement public.

11. La juridiction de renvoi explique en outre qu'un « immigré » est une personne née à l'étranger dont aucun des parents n'est à la fois citoyen danois et né au Danemark. Un « descendant » est une personne née au Danemark, mais dont aucun des parents n'est à la fois citoyen danois et né au Danemark, ou dont les parents, même s'ils sont nés au Danemark et ont obtenu la nationalité danoise, conservent également leur nationalité étrangère.

12. Pour les zones désignées en tant que « zones en transformation », la loi sur le logement public exige la mise en œuvre de certaines mesures. Ainsi, l'article 168a, paragraphe 1, de cette loi prévoit que les associations de logements publics propriétaires de telles zones doivent, avec le conseil municipal, élaborer un plan d'aménagement. Le Social-, Bolig- og Ældreministeriet (ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées, Danemark) doit approuver ce plan d'aménagement.

13. En vertu de l'article 168b, paragraphe 1, de la loi sur le logement public, une association de logement social et le conseil municipal doivent indiquer dans le plan d'aménagement de quelle manière la proportion des logements publics dans les zones en transformation sera ramenée à 40 % avant le 1er janvier 2030.

14. Afin d'atteindre cet objectif, le plan d'aménagement peut prévoir, notamment, la vente de biens à des promoteurs privés, la démolition ou la transformation de logements familiaux en logements pour jeunes. Dans de tels cas, le bail des anciens locataires doit être résilié. La loi sur le logement public prévoit que le conseil municipal est tenu de trouver une solution de relogement pour ces locataires et d'en supporter les coûts.

B. Les litiges au principal et les questions préjudicielles

15. Les litiges au principal concernent deux zones en transformation différentes : Ringparken, une zone qui fait partie de la commune de Slagelse, et Mjølnerparken, située à Copenhague (Danemark).

16. Ringparken appartient à la société de logement Slagelse Almennyttige Boligselskab (ci-après « SAB »)[9]. Cette zone a été désignée comme « zone ghettoïsée difficile » (devenue « zone en transformation ») à compter du 1er décembre 2018 parce que cette zone d'habitation remplissait les quatre indicateurs socio-économiques et que, en outre, 55,6 % de ses résidents appartenaient à la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».

17. Le 17 février 2020, conformément au plan d'aménagement de cette zone, SAB a résilié 17 baux à Schackenborgvænge[10]. Les résiliations ont été effectuées conformément aux critères approuvés et les locataires dont les baux ont été résiliés n'ont pas été, selon les informations fournies, sélectionnés en fonction de leur qualité d'« immigrés originaires de pays non occidentaux ou leurs descendants »[11]. Les locataires se sont vu proposer un relogement permanent[12].

[9] SAB est une société publique à but non lucratif appartenant à la commune de Slagelse ; voir https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] Lors de l'audience, SAB a expliqué que le plan d'aménagement transformerait les immeubles de Schackenborgvænge, ce qui entraînerait la résiliation du nombre le plus limité de baux. SAB a ensuite vendu Schackenborgvænge à Estate Invest A/S, mais reste néanmoins la demanderesse au principal.

[11] Les critères utilisés ont été ceux prévus pour l'éligibilité au logement public dans les zones en transformation, c'est-à-dire l'absence de condamnation pénale au sein du foyer au cours des six mois précédents et un certain niveau de revenus.

[12] Dans la procédure au principal, les locataires contestent l'équivalence de l'offre de logement en ce qui concerne la taille et le prix. En tout état de cause, la détermination de telles circonstances factuelles relève de la seule compétence de la juridiction nationale.

18. Les quatre premières affaires concernent cinq locataires qui se sont opposés à la résiliation de leurs baux. SAB a donc saisi la juridiction compétente d'un recours visant à faire déclarer l'obligation pour ces locataires de reconnaître la légalité de la résiliation de leurs baux [13].

19. La cinquième affaire concerne la zone en transformation de Mjølnerparken à Copenhague, gérée par l'association de logements Bo-Vita [14].

20. Le 1er décembre 2018, Mjølnerparken a été désignée comme « zone ghettoïsée difficile » (devenue « zone en transformation ») parce qu'elle remplissait trois des quatre indicateurs socio-économiques et qu'environ 80 % des résidents de cette zone appartenaient à la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » [15].

21. Le 8 mai 2019, Bo-Vita a élaboré un plan d'aménagement sur cette base, lequel a été approuvé par le ministère compétent le 10 septembre 2019. Ce plan prévoyait la vente de certains immeubles à appartements. Dès lors, il incombait à cette association de résilier les baux des locataires qui se sont vu proposer un relogement.

22. Le 27 mai 2020, onze résidents de Mjølnerparken ont introduit un recours contre le ministère compétent, faisant valoir que son approbation du plan d'aménagement de Mjølnerparken était invalide, notamment parce que ce plan était fondé sur l'article 61a, paragraphe 4, de la loi sur le logement public, définissant les zones en transformation. Le ministère a conclu au rejet du recours.

23. Ces cinq affaires ont été renvoyées devant l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), la juridiction de renvoi dans la présente affaire, afin de procéder à leur examen en première instance, ces affaires étant considérées comme soulevant des questions de principe.

24. Cette juridiction nourrit des doutes quant à la compatibilité de la législation nationale avec la directive 2000/43.

25. Lorsqu'elle explique le contexte de l'affaire, la juridiction de renvoi indique que, avant les modifications de 2018, le gouvernement danois avait élaboré une stratégie intitulée « Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030 » (« Un Danemark sans société parallèle – pas de ghettos en 2030 ») [16], qui mettait l'accent sur le souhait d'un Danemark présentant une cohésion « sans sociétés parallèles » parmi les personnes d'origine non occidentale. Il ressort en outre de la décision de renvoi que, « [dans les sociétés parallèles], le défi principal réside dans le manque d'intégration des immigrés originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants ».

[13] Depuis le 1er décembre 2021, Ringparken n'est plus classée en tant que « zone en transformation », cette zone ne répondant plus aux indicateurs socio-économiques. Toutefois, SAB reste tenue de mettre en œuvre le plan d'aménagement approuvé pour cette zone.

[14] Bo-Vita est également une association de logements publics créée en 1951.

[15] Depuis le 1er décembre 2023, Mjølnerparken n'est plus classée en tant que « zone en transformation », le nombre de résidents étant passé en dessous de 1 000.

[16] Gouvernement danois, *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*, 1er mars 2018, disponible à l'adresse Internet suivante : https://regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/et-danmark-uden-parallelsamfund/.

26. Dans ces circonstances, l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les notions d'"origine ethnique" ou "origine ethnique donnée" figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la [directive 2000/43] doivent-elles être interprétés en ce sens que, dans des circonstances telles que celles de[s] présente[s] affaire[s] – dans lesquelles la loi sur le logement [public] prévoit une réduction du nombre de logements sociaux familiaux dans les zones dites en transformation, et où une condition de la qualification en tant que telle est qu'une zone d'habitation comporte plus de 50 % d'"immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants" –, elles incluent un groupe de personnes définies comme "immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants" ?

2) Si la première question appelle, en tout ou partie, une réponse affirmative, l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la [directive 2000/43] doit-il être interprété en ce sens que le régime décrit dans la procédure au principal constitue une discrimination directe ou indirecte ? »

C. Le déroulement de la procédure dans la présente affaire

27. Des observations écrites ont été déposées devant la Cour par SAB, XM e.a., BL, l'Institut for Menneskerettigheder (Institut danois des droits de l'homme), les rapporteurs spéciaux des Nations unies E. T. Achiume et B. Rajagopal, le gouvernement danois, le gouvernement espagnol et la Commission européenne.

28. Une audience s'est tenue le 30 septembre 2024 au cours de laquelle SAB, MV e.a., XM e.a., BL, l'Institut danois des droits de l'homme, les rapporteurs spéciaux des Nations unies E. T. Achiume et B. Rajagopal, le gouvernement danois et la Commission ont présenté leurs observations.

III. Analyse

A. La structure des présentes conclusions

29. Dans la présente affaire, il est demandé à la Cour d'interpréter la directive 2000/43 dans les circonstances spécifiques résultant de la loi sur le logement public.

30. Cette loi impose aux associations de logements publics l'obligation d'adopter, en accord avec les autorités locales concernées, des plans d'aménagement visant à réduire le nombre de logements publics à 40 % dans les quartiers désignés comme « zones en transformation » (ou « zones ghettoïsées difficiles » dans la version antérieure de ladite loi). Ce qui distingue ces zones d'autres quartiers présentant des situations socio-économiques désavantageuses comparables, c'est qu'elles sont peuplées à plus de 50 % de personnes qualifiées d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».

31. Dans les deux zones en transformation pertinentes pour les litiges pendants devant la juridiction de renvoi, Ringparken à Slagelse et Mjølnerparken à Copenhague, les plans d'aménagement ont abouti à la résiliation unilatérale d'un certain nombre de baux dans des unités de logements publics.

32. De telles conséquences découlant de la loi sur le logement public peuvent-elles être qualifiées de « discrimination fondée sur l'origine ethnique », en violation de la directive 2000/43 ?

33. La directive 2000/43 vise à éliminer la discrimination seulement pour ces deux motifs : la race et l'appartenance ethnique ; d'autres motifs interdits sont couverts par différentes directives de l'Union [17].

34. Dès lors, cette directive ne s'applique que si une distinction entre des immigrés occidentaux et non occidentaux et leurs descendants peut être considérée comme fondée sur le critère de l'« origine ethnique ». Par souci de concision, je ferai référence à cette distinction en tant que « critère occidental/non occidental ».

35. Je suggérerai à la Cour que le « critère occidental/non occidental » relève effectivement de la notion d'« origine ethnique ». Sur cette base, je proposerai par ailleurs de conclure que la discrimination qui en résulte est une discrimination directe. Mon analyse est structurée de la manière suivante.

36. Dans la section C, et en réponse à la première question de la juridiction de renvoi, je démontrerai les raisons pour lesquelles le critère occidental/non occidental devrait être considéré comme étant fondé sur un critère d'origine ethnique.

37. Dans la section D, et en réponse à la seconde question de la juridiction de renvoi, je soutiendrai que le traitement défavorable qui résulte de la législation pertinente fondée sur un tel critère constitue une discrimination directe. Il en est ainsi, comme je l'expliquerai, nonobstant le fait que le choix des personnes dont les baux ont été résiliés dans le cadre des plans d'aménagement n'était pas fondé sur le critère occidental/non occidental. Dans l'hypothèse où la Cour ne partagerait pas mon point de vue, je présenterai des arguments subsidiaires fondés sur la discrimination indirecte.

38. Avant de procéder à l'analyse des points susmentionnés, j'examinerai dans la section B deux questions liminaires relatives à l'applicabilité de la directive 2000/43 aux circonstances de la présente affaire.

B. Les questions liminaires relatives au champ d'application de la directive 2000/43

1. De quel point de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/43 relève la présente affaire : e), f) ou h) ?

39. La première question liminaire, qui a été soulevée par la Commission, porte sur le point de savoir si la loi sur le logement public relève du champ d'application du point e) – la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé –, du point f) – les avantages sociaux – ou du point h) – l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement – de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/43.

[17] Voir, par exemple, directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000, L 303, p. 16, ci-après la « directive-cadre relative à l'égalité de traitement »), et directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO 2006, L 204, p. 23).

40. La Commission considère que le logement public représente une forme d'avantage social et que la présente affaire relève donc du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, sous f), de la directive 2000/43.

41. Toutefois, à la suite des explications fournies lors de l'audience par BL et les locataires dans les deux séries d'affaires – représentant les deux différentes zones de logements publics – et après avoir consulté les règles relatives au système de logement public au Danemark [18], je suis d'avis que le logement public danois est un service et qu'il relève donc de l'article 3, paragraphe 1, sous h), de la directive 2000/43.

42. Le logement public représente 20 % du nombre total de foyers au Danemark et fournit des logements à environ 1 million de personnes. Les logements publics destinés aux familles sont construits et loués par des associations de logements publics. Il existe près de 700 associations de taille variable réparties entre les zones urbaines et rurales. Ce sont des organisations à but non lucratif dont l'objectif est d'offrir un logement abordable aux habitants du Danemark. Il n'y a pas de limite de revenus pour y avoir accès et toute personne âgée de plus de 15 ans peut s'inscrire (moyennant le paiement de frais) sur des listes d'attente. Le loyer des logements est inférieur au prix du marché, car il est uniquement destiné à couvrir les coûts de fonctionnement des logements auxquels s'ajoutent des provisions pour l'entretien. Toutefois, les locataires paient le montant total du loyer pour l'utilisation du logement public.

43. Compte tenu de ces caractéristiques du système danois de logement public, je suis d'avis que les circonstances de la présente affaire relèvent du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, sous h), de la directive 2000/43, relatif à la fourniture de « services, à la disposition du public, y compris en matière de logement ».

44. Ce point de vue est également étayé par la genèse de la directive 2000/43. La proposition initiale de la Commission faisait référence à l'« accès aux biens et services et la fourniture de biens et services » sans mentionner expressément le logement [19]. Un certain nombre d'États membres ont contesté l'inclusion des biens et services dans le champ d'application de cette directive. Il convient de rappeler que la directive-cadre relative à l'égalité de traitement, qui a été adoptée en parallèle et qui couvrait d'autres motifs interdits – la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle –, n'incluait pas la fourniture de biens et services dans son champ d'application [20]. Le compromis trouvé dans le cadre de la directive 2000/43 a été d'inclure les biens et services « à la disposition du public ». En ce qui concerne l'ajout des termes « y compris le logement », ce libellé a été proposé par le Parlement européen [21] et a été repris dans la proposition modifiée de la Commission [22]. Une fois l'accord sur l'inclusion des « biens et services, à la disposition du public » dans le champ d'application de la directive 2000/43 convenu, « il n'y avait alors aucune difficulté à obtenir la précision que le logement relevait également de la définition des biens et services » [23].

[18] Les règles relatives au système de logement public au Danemark se trouvent dans le Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (décret modifiant le décret relatif à l'exploitation des logements publics), BEK nº 1368 du 28 novembre 2018.

[19] Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique [COM(1999) 566 final], du 25 novembre 1999.

[20] Voir, par exemple, article 3 de la directive-cadre relative à l'égalité de traitement.

[21] Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique [COM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253(CNS)], du 16 mai 2000.

[22] Proposition modifiée de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique [COM(2000) 328 final] (JO 2000, C 311 E, p. 169).

[23] Voir, à cet égard, Tyson, A., « The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination », *European Journal of Migration and Law*, vol. 3, nº 2, 2001, p. 199 à 229, à la page 208.

2. Sur le sens de l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2000/43

45. La seconde question liminaire soulevée lors de l'audience concerne l'interprétation de la phrase introductive de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/43, dont le début se lit comme suit : « *Dans les limites des compétences conférées à la Communauté*, la présente directive s'applique à [...] »[24].

46. Plus précisément, dans la mesure où la présente affaire concerne une législation nationale en matière de logement public, domaine d'action que les traités ne défèrent pas à la compétence réglementaire de l'Union, la question préjudicielle soulève une problématique plus générale, d'ordre constitutionnel, quant à savoir si la directive 2000/43 est applicable à une telle politique sans empiéter sur les compétences nationales.

47. À cet égard, il importe de relever tout d'abord que la phrase introductive de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/43 reflète le libellé de l'article 19 TFUE, base juridique ayant permis l'adoption de cette directive[25].

48. Cette base juridique confère au Conseil de l'Union européenne le pouvoir d'adopter des actes visant à lutter, notamment, contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Une telle législation nécessite l'unanimité au sein du Conseil et l'approbation du Parlement. La phrase introductive de l'article 19 TFUE précise qu'un tel acte est adopté « [s]ans préjudice des autres dispositions des traités et *dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union* »[26].

49. Cette disposition pourrait être considérée comme la réaction des États membres, en leur qualité de maîtres des traités, à l'avis 2/94[27], dans lequel la Cour a considéré que la Communauté européenne, telle qu'elle existait sous l'empire du traité CE, ne pouvait pas adhérer à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, parce que les traités, dans leur version en vigueur à cette époque, ne lui attribuaient pas la compétence en matière de droits de l'homme.

50. Ainsi, l'article 19 TFUE (anciennement, article 13 CE) a été inséré dans les traités pour conférer une compétence à l'Union qui lui permettrait de lutter activement contre les discriminations.

51. Néanmoins, cette compétence horizontale ne visait pas à élargir les domaines dans lesquels l'Union pouvait déjà réglementer, mais à introduire une « compétence en matière de droits de l'homme » habilitant l'Union à lutter contre les discriminations *dans* le champ d'application du droit de l'Union tel que défini par les traités.

52. Étant donné que la politique en matière de logement n'est pas un domaine de compétence attribué à l'Union par les traités, cela signifie-t-il que la directive 2000/43 ne peut pas s'appliquer à une législation nationale régissant le logement public ?

[24] Mise en italique par mes soins.

[25] Cette disposition a été introduite par le traité d'Amsterdam et se trouvait, lors de l'adoption de la directive 2000/43, à l'article 13 du traité CE.

[26] Mise en italique par mes soins.

[27] Avis 2/94 (Adhésion de la Communauté à la CEDH), du 28 mars 1996 (EU:C:1996:140, point 27).

53. Une telle lecture de l'article 19 TFUE et de la phrase introductive de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/43 serait, à mon sens, trop étroite et exclurait l'application de cette directive, ainsi que l'application d'autres actes de l'Union contenant un libellé similaire [28], à de nombreux domaines relevant des législations nationales.

54. Ainsi que je l'ai expliqué (voir points 42 et suivants des présentes conclusions), le logement public au Danemark est un service offert moyennant une contrepartie financière, au sens des traités. En tant que tel, le logement public relève du champ d'application du droit de l'Union.

55. À cet égard, il est de jurisprudence constante que, même dans les domaines dans lesquels les États membres détiennent des pouvoirs réglementaires, leurs choix réglementaires sont limités par le cadre constitutionnel et législatif de l'Union. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, qui relève également de la compétence des États membres, la Cour a considéré que, si le droit de l'Union ne porte pas atteinte au pouvoir des États membres en ce qui concerne le contenu de l'enseignement et l'organisation des systèmes éducatifs, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de ce pouvoir, les États membres doivent se conformer au droit de l'Union [29].

56. De la même manière, un État membre reste libre de disposer ou non d'un système de logement public, de choisir la forme de logement public et les personnes qui peuvent en bénéficier. Toutefois, les règles relatives au logement public, si elles sont adoptées, ne peuvent pas opérer de discrimination fondée sur les motifs interdits par la législation anti-discrimination de l'Union, adoptée par l'Union en vertu de sa compétence fondée sur l'article 19 TFUE. Le droit de l'Union limite donc dans une certaine mesure les choix dont disposent les États membres lorsqu'ils élaborent leurs politiques en matière de logement public – en particulier, ils ne peuvent pas adopter des politiques de logement public qui établissent une discrimination fondée sur l'origine ethnique. En imposant une telle limite, l'Union n'acquiert toutefois pas de compétence en matière de logement public, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas remplacer ou imposer aux États membres certains types de politiques relatives au logement.

57. Par conséquent, en habilitant l'Union à lutter contre la discrimination « dans le champ d'application du droit de l'Union tel que défini par les traités », les États membres acceptent que la politique d'égalité décidée d'un commun accord impose également des limites à leurs choix réglementaires dans le domaine de la politique relative au logement. En d'autres termes, en adoptant la directive 2000/43, qui s'applique en matière de logement, l'Union a agi dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par l'article 19 TFUE, sans s'attribuer de nouveaux pouvoirs réglementaires.

58. Il s'ensuit que la directive 2000/43 est applicable à la législation nationale en matière de logement public, même si les États membres conservent leurs compétences de réglementation en matière de logement public sur le territoire relevant de leur juridiction.

[28] À cet égard, voir directive-cadre relative à l'égalité de traitement et son article 3, paragraphe 1, dont le libellé est identique. Cela pourrait également être pertinent en ce qui concerne l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1), qui dispose : « Le présent règlement ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel effectué [...] dans le cadre d'une activité qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union ».

[29] Voir, à cet égard, arrêts du 11 septembre 2007, Schwarz et Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, point 70), ainsi que du 7 septembre 2022, Cilevičs e.a. (C-391/20, EU:C:2022:638, point 59 et jurisprudence citée). En matière de santé publique, voir arrêt du 16 mai 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, point 92).

C. L'« origine ethnique » en tant que motif interdit

59. Il résulte de ce qui précède que la directive 2000/43 interdit la discrimination fondée sur l'origine ethnique dans le domaine du logement public.

60. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la distinction entre les immigrés « occidentaux » et « non occidentaux » et leurs descendants est une distinction fondée sur l'origine ethnique au sens de cette directive.

61. SAB fait valoir que la notion d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » n'est pas fondée sur l'origine ethnique, mais sur la nationalité, qui est exclue du champ d'application de la directive 2000/43 en vertu de son article 3, paragraphe 2.

62. Le gouvernement danois nie également que cette notion soit liée à l'origine ethnique, soutenant qu'elle est au contraire si large qu'elle n'est pas susceptible d'affecter des personnes ayant une appartenance ethnique particulière.

63. À l'inverse, les locataires des deux zones en transformation qui sont parties aux litiges au principal, l'Institut danois des droits de l'homme, les rapporteurs spéciaux des Nations unies, le gouvernement espagnol et la Commission soutiennent tous, en substance, que le groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » a un caractère distinctif sur la base de l'origine ethnique.

1. Le libellé, le contexte et la finalité de la directive 2000/43

64. Tout d'abord, il convient de relever que le libellé de la directive 2000/43 ne contient pas de définition ni d'autre indication de ce qu'il convient d'entendre par « origine ethnique ».

65. En l'absence d'une définition législative, il est possible de rechercher le sens usuel dans le langage courant des termes « ethnique », « appartenance ethnique » ou « origine ethnique »[30]. Une recherche rapide dans les dictionnaires disponibles sur Internet révèle que ces termes font référence à un groupe de personnes liées par certaines caractéristiques communes. Toutefois, ces caractéristiques varient selon les définitions des différents dictionnaires[31]. Elles incluent souvent une culture, une tradition, une langue, une histoire, une race ou une religion commune. En outre, les définitions figurant dans les dictionnaires ajoutent souvent « etc. » ou un terme similaire, ce qui indique que d'autres caractéristiques pourraient également être pertinentes[32].

30 Voir, à cet égard, arrêt du 15 novembre 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, point 30).

31 Par exemple, le *Cambridge Dictionary* propose comme l'une des significations possibles du terme « ethnique » : « se rapportant ou appartenant à un groupe de personnes qui peuvent être considérées comme distinctes (= différentes) parce qu'elles ont en commun une culture, une tradition, une langue, une histoire, etc. ». Le *Merriam-Webster Dictionary* propose notamment : « appartenant ou se rapportant à de grands groupes de personnes classées en fonction de leur origine raciale, nationale, tribale, religieuse, linguistique ou culturelle commune ». Le portail Hrvatski jezični (portail linguistique croate) propose qu'un « groupe ethnique » comprenne des membres d'un « ethnos » qui partagent une identité commune sur la base d'une même culture, d'une même religion, d'une même langue, de mêmes coutumes et d'autres facteurs. Le dictionnaire *Larousse* définit une « ethnie » comme un « [g]roupement humain qui possède une structure familiale, économique et sociale homogène, et dont l'unité repose sur une communauté de langue, de culture et de conscience de groupe ».

32 Les universitaires remarquent qu'il est difficile de trouver une définition généralement acceptée de l'« appartenance ethnique ». Voir, par exemple, Krivokapić, B., et Salkiewicz-Munnerlyn, E., « An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection », *Ukrainian Journal of International Law*, nº 3, 2020, p. 26 à 40. Voir, également, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, point 33).

66. En ce qui concerne le contexte dans lequel l'expression « origine ethnique » apparaît, on peut remarquer que l'interdiction de discrimination sur ce fondement est abordée dans l'acte qui traite en même temps de l'interdiction de la discrimination fondée sur l'origine raciale. Cela permet-il de comprendre ce qu'est l'appartenance ethnique ?

67. L'utilisation conjointe et interchangeable des termes « ethnique » et « racial » semble résulter de l'évolution de la compréhension de ce type de discrimination. Selon les universitaires, les origines du terme « racisme » semblent résider dans une critique des théories scientifiques antérieures relatives à la « race », qui visaient à classer la population humaine en plusieurs « races » biologiquement distinctes [33].

68. Dans la directive 2000/43, le législateur de l'Union précise expressément que l'Union rejette de telles théories qui suggèrent l'existence de différentes races humaines [34]. Il continue néanmoins d'utiliser le terme « race », mais, contrairement aux instruments juridiques antérieurs [35], il ajoute les termes « origine ethnique » peut-être pour souligner le rattachement de ces notions à des concepts sociaux, plutôt qu'à des caractéristiques héréditaires données.

69. Par conséquent, l'utilisation des termes « origine ethnique » dans la directive 2000/43 devrait être lue en combinaison avec le terme « race », comme faisant référence à un concept social – la perception dans une société donnée de l'existence d'un groupe identifiable comme étant différent sur la base de certaines caractéristiques socioculturelles, telles que la langue, la littérature, la musique, les coutumes ou d'autres caractéristiques similaires.

70. Enfin, la directive 2000/43 a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination afin de mettre en œuvre le principe d'égalité. Selon l'article 2 TUE, l'égalité est l'une des valeurs fondatrices de l'Union. Étant donné que cette directive met ainsi en œuvre l'une des valeurs fondamentales de l'Union, il convient de donner une interprétation large à la notion d'« origine ethnique » [36].

71. Le considérant 12 de la directive 2000/43 explique que celle-ci vise à « assurer le développement de sociétés démocratiques et tolérantes permettant la participation de tous les individus quelle que soit leur race ou leur origine ethnique ».

33 Voir Bell, M., *Racism and Equality in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 8.

34 Considérant 6 de la directive 2000/43.

35 Ainsi, par exemple, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée à New York le 21 décembre 1965, à laquelle tous les États membres sont parties et qui est citée au considérant 3 de la directive 2000/43, n'utilise que les termes « discrimination raciale ». Toutefois, l'article 1er, paragraphe 1, de cette convention dispose que l'expression « discrimination raciale » s'entend de « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne contient pas non plus l'expression « origine ethnique ». Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a considéré que « [l]a discrimination fondée, notamment, sur l'origine ethnique d'une personne constitue une forme de discrimination raciale » [Cour EDH, 13 novembre 2007, D.H. et autres c. République tchèque (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176 et jurisprudence citée)].

36 À cet égard, la Cour a déjà considéré que le champ d'application de la directive 2000/43 ne saurait être interprété de manière restrictive. Voir arrêts du 12 mai 2011, Runevič-Vardyn et Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, point 43) ; du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, ci-après l'« arrêt CHEZ », EU:C:2015:480, point 42), et du 15 novembre 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, point 36).

72. En outre, plusieurs considérants de cette directive font référence aux initiatives du Conseil européen, du Conseil et de la Commission visant à lutter contre le « racisme et la xénophobie » [37]. La lutte contre la xénophobie est donc un élément du développement de sociétés *tolérantes* [38] et la notion d'« origine ethnique » doit être appréhendée au regard de cet objectif de ladite directive.

73. Dans un tel contexte, la notion d'« origine ethnique » peut être entendue comme faisant référence à la perception que l'on a d'une personne ou d'un groupe de personnes comme des inconnus ou des étrangers. En tant que telle, une division fondée sur l'« origine ethnique » peut être comprise comme une division entre « nous » et « eux », la ligne de séparation dépendant de certaines caractéristiques physiques et socioculturelles ou, à tout le moins, de la perception de l'existence de différences quant à ces caractéristiques.

74. Le développement d'une société qui est *tolérante* à l'égard des différences ethniques impliquerait la reconnaissance de l'égalité des droits pour « eux », malgré la croyance ou la perception selon laquelle « ils » possèdent des caractéristiques différentes de « nous ».

2. La jurisprudence pertinente de la Cour

a) Les arrêts CHEZ et Jyske Finans – les éléments de l'« appartenance ethnique »

75. Il y a peu de jurisprudence de la Cour interprétant la notion d'« origine ethnique ». Sauf erreur de ma part, la Cour n'a traité directement la signification de ces termes que dans deux affaires : l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CHEZ et celle ayant donné lieu à l'arrêt du 6 avril 2017, Jyske Finans [39].

76. L'affaire CHEZ est l'affaire principale dans le domaine de la discrimination ethnique. Elle résultait d'une situation dans laquelle un fournisseur d'électricité bulgare installait des compteurs électriques à une hauteur supérieure à six mètres dans un quartier principalement peuplé de personnes d'origine rom, bien qu'il fût d'usage de les placer à une hauteur inférieure à deux mètres. La Cour a estimé que, dans ces conditions, les personnes d'origine rom pouvaient être considérées comme un groupe ethnique [40].

77. Pour parvenir à une telle conclusion, la Cour est partie d'une interprétation plus générale de la notion d'« appartenance ethnique » : « la notion d'origine ethnique, qui procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie, s'applique à la communauté rom » [41].

[37] Voir, à cet égard, considérants 7, 10 et 11 de la directive 2000/43.

[38] La tolérance est également une valeur énumérée à l'article 2, seconde phrase, TUE. À cet égard, la directive 2000/43 pourrait être comprise comme développant non seulement le principe d'égalité, mais aussi la valeur de la tolérance.

[39] C-668/15, ci-après l'« arrêt Jyske Finans », EU:C:2017:278.

[40] Arrêt CHEZ, point 60. Dans son raisonnement, la Cour s'est également inspirée des arrêts de la Cour EDH du 6 juillet 2005, Natchova et autres c. Bulgarie (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), ainsi que du 22 décembre 2009, Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

[41] Arrêt CHEZ, point 46.

78. Il ressort clairement de la définition retenue dans cet arrêt que la notion d'« appartenance ethnique » regroupe des personnes sur la base de plusieurs caractéristiques communes, dont certaines sont des motifs de discrimination interdits en soi (la religion et, dans certaines circonstances, la nationalité) alors que d'autres ne le sont pas (la langue, les origines culturelles et traditionnelles ainsi que les milieux de vie).

79. Tout comme le montre l'analyse du terme « ethnique » dans les présentes conclusions, selon le sens commun ou tel que défini dans le dictionnaire, les caractéristiques mentionnées dans l'arrêt CHEZ ne sont pas énumérées de manière exhaustive (la Cour a utilisé le terme « notamment »), et il n'est pas non plus nécessaire que tous ces critères soient remplis pour considérer qu'une distinction est fondée sur l'appartenance ethnique.

80. Il existe cependant une caractéristique en fonction de laquelle les personnes sont souvent regroupées, mais qui n'est pas couverte par la directive 2000/43 : la nationalité[42]. Néanmoins, ainsi qu'il résulte de la définition précédemment citée provenant de l'arrêt CHEZ[43], même la nationalité pourrait être prise en considération pour déterminer si une certaine division est fondée sur le critère de l'« appartenance ethnique », si elle n'apparaît que comme un facteur, et non comme le seul facteur, sur lequel la différence de traitement est fondée.

81. Dans l'arrêt Jyske Finans, la Cour a confirmé que la liste des caractéristiques de l'appartenance ethnique mentionnée dans l'arrêt CHEZ n'était pas exhaustive. Elle a considéré que le pays de naissance[44] pouvait également être l'un des critères permettant de déterminer l'appartenance ethnique d'une personne, même si cette caractéristique n'était pas mentionnée dans l'arrêt CHEZ[45]. Toutefois, dans le même temps, la Cour a considéré que l'appartenance ethnique d'une personne ne saurait être déterminée sur le fondement d'un seul critère, mais sur un ensemble d'éléments, certains subjectifs et d'autres objectifs[46]. Par conséquent, le lieu de naissance d'une personne peut permettre de conclure que cette personne a été traitée différemment en raison de son origine ethnique, mais n'est pas suffisant pour justifier un tel traitement.

82. Bien que la Cour ait mentionné dans l'arrêt Jyske Finans que les caractéristiques de l'appartenance ethnique pouvaient être tant objectives que subjectives, elle n'a pas développé ce point. Les facteurs mentionnés par la Cour dans les arrêts CHEZ et Jyske Finans sont tous objectifs. Il pourrait également y avoir des facteurs subjectifs qui contribuent à la notion d'« appartenance ethnique », comme la perception de l'appartenance à un groupe ethnique, mais ils n'ont été mentionnés dans aucune de ces deux affaires[47]. Des facteurs subjectifs imposent des

42 La nationalité est exclue du champ d'application de la directive 2000/43 par son article 3, paragraphe 2.

43 Voir point 77 des présentes conclusions.

44 Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Jyske Finans, une personne affirmait qu'une société de crédit l'avait discriminée en raison de son lieu de naissance, à savoir la Bosnie-Herzégovine. Le lieu de naissance indiqué sur son permis de conduire était, selon cette personne, la raison pour laquelle cette société lui imposait de fournir des documents supplémentaires, tels qu'un passeport ou un titre de séjour, afin de traiter la demande de crédit pour l'achat d'une voiture neuve. La société n'avait toutefois pas exigé de documents supplémentaires de sa concubine née au Danemark. Dans cette affaire, la Cour n'a pas constaté une discrimination en raison de l'origine ethnique, indiquant, notamment, qu'une telle discrimination ne saurait être déduite d'un seul facteur, tel que le lieu de naissance. En même temps, la Cour n'a pas exclu le lieu de naissance des facteurs pertinents pour déterminer l'origine ethnique.

45 Arrêt Jyske Finans, point 18.

46 Arrêt Jyske Finans, point 19.

47 Voir Krivokapić, B., et Salkiewicz-Munnerlyn, E., « An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection », *Ukrainian Journal of International Law*, nº 3, 2020, p. 26 à 40.

« frontières ethniques », entraînant une inclusion ou une exclusion du groupe [48]. Ainsi, le fait qu'un groupe ethnique ait la perception que certaines personnes n'appartiennent pas à ce groupe pourrait contribuer à la conclusion selon laquelle cette différence de traitement est motivée par l'origine ethnique.

b) L'arrêt Feryn – l'homogénéité d'un groupe traité moins favorablement

83. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CHEZ, le groupe ethnique sur la base duquel un traitement moins favorable s'était produit était un groupe ethnique spécifique, perçu comme un groupe homogène [49].

84. Dans la présente affaire, le groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » n'est pas composé de personnes liées objectivement par la même histoire, la même culture, la même religion, la même langue, le même lieu d'origine ou par leur perception subjective d'appartenance au même groupe ethnique. En l'occurrence, les « non-Occidentaux » sont des personnes qui ont immigré au Danemark en provenance de n'importe quel pays du monde, à l'exception des pays considérés comme occidentaux. Comme l'a indiqué le gouvernement danois, ce groupe provient de pays où vit 88 % de la population mondiale.

85. En effet, contrairement à la communauté rom en Bulgarie qui était (à tout le moins perçue comme) un groupe ethnique dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CHEZ, les « non-Occidentaux » sont un groupe ethniquement diversifié.

86. Ce qui unit ce groupe n'est toutefois pas une communauté de facteurs qui forment l'« appartenance ethnique » au sein du groupe ; il s'agit plutôt de la perception par le législateur danois que ce groupe *ne* possède *pas* les caractéristiques de l'autre groupe, c'est-à-dire, celles des « Occidentaux ». Le groupe est donc constitué sur la base de l'exclusion des « non-Occidentaux » du groupe « occidental ».

87. À mon sens, cette distinction opérée par la loi sur le logement public repose sur la croyance que les « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » s'intègrent plus difficilement dans la société danoise que les immigrés originaires de pays occidentaux et leurs descendants. Une telle croyance a été confirmée par le gouvernement danois dans la présente procédure, même si elle n'est étayée par aucun fait.

88. Comme l'indique la Commission, cette position repose sur l'idée que les immigrés originaires de pays occidentaux et leurs descendants partagent avec les citoyens danois une culture similaire, des traditions similaires et des convictions religieuses similaires. Pour cette raison, ils forment un groupe ethnique homogène, différent de celui des immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants, c'est pourquoi les membres du groupe « occidental » n'ont généralement pas de difficultés d'intégration, contrairement aux membres du groupe « non occidental ».

[48] Voir Isajiw, W. W., « Definition and Dimensions of Ethnicity : A Theoretical Framework », article présenté au cours de la Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity du 2 avril 1992, à Ottawa (Canada), et publié dans Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census (éd.), *Challenges of Measuring an Ethnic World : Science, politics and reality – Proceedings of the Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity – April 1-3, 1992*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1993, p. 407 à 427, à la page 6 de la copie disponible à l'adresse Internet suivante : https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download.

[49] Voir, toutefois, critique d'une telle approche à l'égard des personnes roms en tant que groupe homogène dans McGarry, A., « Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement : Transnational Organizing Structures of Representation », *Nationalities Papers*, vol. 36, n° 3, 2008, p. 449 à 470, aux pages 463 et 464.

89. Ainsi, en termes d'origine ethnique, le groupe « non occidental » est défini négativement comme un groupe *ne possédant pas* certaines caractéristiques ethniques, plutôt que comme un groupe *possédant* certaines caractéristiques ethniques communes. Cette définition, fondée sur l'exclusion, ne remet toutefois pas en cause le fait que la distinction entre les deux groupes est opérée sur la base du critère de l'« origine ethnique ».

90. La question soulevée par la présente affaire, qui est nouvelle par rapport à l'arrêt CHEZ, est celle de savoir si une discrimination à l'encontre de toutes les appartenances ethniques à l'exception de celle qui est dominante dans la société en cause est également visée par la directive 2000/43.

91. À cet égard, je partage la position de la Commission, qui a considéré que cette directive couvre non seulement des situations dans lesquelles un groupe ethnique spécifique est traité de manière moins favorable, mais également des situations dans lesquelles différents groupes sont placés dans une situation désavantageuse, lorsque le critère sur le fondement duquel cela se produit est l'« origine ethnique » de ces groupes. L'interprétation inverse compromettrait la lutte efficace contre les discriminations fondées sur l'origine ethnique.

92. Si l'« appartenance ethnique » est entendue comme une division en « nous » et « eux », et si la directive 2000/43 est interprétée comme visant à « leur » conférer des droits égaux dans « nos » sociétés, alors, pour atteindre son objectif, cette directive doit être applicable chaque fois que des personnes sont traitées de manière moins favorable simplement en raison de leur « altérité » ethnique perçue.

93. La Cour a déjà reconnu, même si ce n'était pas de manière expresse, que le groupe traité moins favorablement ne doit pas nécessairement être un groupe ethniquement homogène. Dans l'arrêt du 10 juillet 2008, Feryn [50], le litige était né de la déclaration provenant d'un employeur en Belgique selon laquelle il n'emploierait pas des « *allochtonen* », par opposition à des « *autochthonen* » (le mot néerlandais « *allochtonen* » a été traduit par « immigrants » dans la version en langue anglaise de l'arrêt de la Cour). Une organisation non gouvernementale a poursuivi l'employeur en justice en demandant à la juridiction belge de constater une discrimination. La principale question juridique que la Cour était appelée à résoudre dans cette affaire était celle de savoir si, dans une situation dans laquelle il n'y a pas de victime en tant que telle, une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique peut néanmoins exister.

94. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Feryn, ni la Cour ni aucune des parties n'avaient soulevé la question de savoir si le groupe qui avait été traité moins favorablement – le groupe « *allochtonen* » – pouvait être compris comme un groupe fondé sur l'origine ethnique. À l'instar de ce qui se présente dans la présente affaire, les « *allochtonen* » ne constituaient pas un groupe ethniquement homogène. La déclaration de l'employeur a plutôt discriminé tous les « étrangers », par opposition aux autochtones ou au groupe de personnes perçues comme n'étant pas des étrangers.

[50] C-54/07, ci-après l'« arrêt Feryn », EU:C:2008:397.

95. Ainsi, la Cour a admis tacitement que la directive 2000/43 s'applique également lorsque le groupe discriminé n'est pas un groupe ethnique homogène, mais que le traitement moins favorable repose néanmoins sur le critère de l'« origine ethnique »[51].

96. Par conséquent, selon moi, la finalité de la directive 2000/43 et la jurisprudence de la Cour corroborent la conclusion selon laquelle un groupe traité moins favorablement ne doit pas nécessairement être un groupe homogène, pour autant que les personnes concernées soient considérées comme appartenant à ce groupe sur la base de critères utilisés pour déterminer une origine ethnique.

3. Le critère « occidental/non occidental » utilisé par la législation danoise est basé sur l'origine ethnique

97. Dans la présente affaire, les « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » sont placés dans un groupe différent de celui des immigrés originaires de pays occidentaux et leurs descendants sur la base de plusieurs facteurs qui indiquent que l'origine ethnique perçue était un motif de distinction entre ces deux groupes : la nationalité, le lieu de naissance et l'ascendance.

98. Une personne appartient au premier groupe si sa nationalité ou la nationalité de ses parents n'est pas la nationalité danoise ou celle d'un pays occidental, si son lieu de naissance n'est pas le Danemark ou un pays occidental, et si son ascendance, attestée par le lieu de naissance de son ou de ses parents, n'est pas danoise ou ne provient pas d'un pays occidental. Comme l'a souligné l'Institut danois des droits de l'homme, les enfants d'immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants nés au Danemark peuvent rester dans le groupe « non occidental » pendant plusieurs générations, même s'ils acquièrent eux-mêmes la nationalité danoise, si aucun de leurs parents n'est un citoyen danois ou n'est né au Danemark.

99. Par conséquent, comme le critère sur la base desquels la loi danoise distingue entre « occidental » et « non occidental » est celui de l'« origine ethnique », la directive 2000/43 est applicable.

100. Il me semble également révélateur que le législateur danois ait semblé comprendre cette division comme étant fondée sur des considérations ethniques. Dans la décision de renvoi, la juridiction de renvoi s'est référée aux travaux préparatoires des modifications apportées en 2018 à la loi sur le logement public, qui suggèrent que la législation en cause a été proposée en partant de la prémisse que les termes « non occidental » constituent une qualification ethnique[52].

[51] Dans le contexte de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, il n'est pas non plus exigé que les différences de traitement concernent uniquement un groupe ayant une seule origine ethnique pour pouvoir être qualifiées de « discrimination raciale interdite ». Voir, à cet égard, Submission of the United Nations Special Rapporteur on Contemporary forms of Racism, Xenophobia and Related Intolerance and the United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context, to the Court of Justice of the European Union (CJEU) in Case C-417/23 (Observations du rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et du rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard), adressées à la Cour dans l'affaire C-417/23, consultées à l'adresse Internet suivante : https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

[52] Par exemple, la proposition des modifications de 2018 de la loi sur le logement public indiquait, notamment, qu'une forte concentration de citoyens d'une *autre origine ethnique* est une indication qu'une attention particulière doit être accordée à la zone concernée. Voir, à cet égard, point 100 de la décision de renvoi dans la présente affaire.

101. Le fait que les « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » ne constituent pas en eux-mêmes un groupe ethnique homogène est dénué de pertinence si le critère selon lequel ils ont été placés dans ce groupe est celui de l'origine ethnique.

102. Enfin, plusieurs organisations internationales, telles que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Conseil économique et social des Nations unies, ont également considéré que l'établissement de la catégorie des migrants « non occidentaux » par la législation danoise constitue une discrimination fondée, entre autres, sur l'origine ethnique [53].

103. Sur la base de ce qui précède, je propose à la Cour de conclure que la distinction entre les immigrés « occidentaux » et « non occidentaux » et leurs descendants est fondée sur l'origine ethnique.

104. Cela m'amène à la question suivante – celle de savoir si la loi sur le logement public est discriminatoire et, dans l'affirmative, si elle constitue une discrimination directe ou indirecte.

D. La discrimination directe ou indirecte

105. Par sa seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande si le critère « occidental/non occidental » entraîne une discrimination directe ou indirecte.

106. Tout d'abord, la discrimination implique qu'une personne ou un groupe de personnes soit traité de manière défavorable.

107. Il y a discrimination directe lorsque ce traitement défavorable est directement fondé sur l'origine ethnique. Pour établir une discrimination ethnique directe, il est nécessaire d'établir qu'une personne (ou un groupe de personnes) est traitée de manière *moins favorable* qu'une autre personne (ou qu'un autre groupe de personnes) *en raison* du critère de l'origine ethnique [54].

108. Il y a discrimination indirecte lorsque le traitement défavorable d'un groupe ethnique résulte d'une mesure apparemment neutre [55].

109. Il n'est pas toujours facile ou évident de reconnaître si une situation constitue une discrimination directe ou indirecte [56].

110. La conséquence principale qui découle de la constatation de l'existence d'une discrimination directe causée par une règle ou une pratique est que cette règle ou cette pratique ne peut, en principe, pas être justifiée, de sorte qu'elle est automatiquement interdite. Un traitement moins favorable motivé par l'un des motifs interdits n'est, en principe, possible que dans des situations expressément prévues par la législation. La directive 2000/43 ne prévoit une telle possibilité que

[53] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Danemark, E/C.12/DNK/CO/6, point 52 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport du Danemark valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques, 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, point 12.

[54] Voir article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43.

[55] Voir article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/43.

[56] Voir, par exemple, Fredman, S., « Legal Concepts : Direct, Indirect Discrimination, and Beyond », *Discrimination Law*, 3e éd., Oxford University Press, Oxford, 2023, p. 247 à 313 ; Maliszewska-Nienartowicz, J., « Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line ? », *International Journal of Social Sciences*, vol. III, no 1, 2014, p. 41 à 55, en particulier p. 41. Pour une discussion de cet ordre dans le contexte des arrêts sur le foulard, voir van den Brink, M., « The Protected Grounds of Religion and Belief : Lessons for EU Non-Discrimination Law », *German Law Journal*, vol. 24, no 5, 2023, p. 855 à 880.

si une différence de traitement directement fondée sur la race ou l'origine ethnique est une exigence professionnelle essentielle et déterminante [57]. Les circonstances de l'espèce ne résultent pas d'une telle situation.

111. Au contraire, une discrimination indirecte peut être justifiée si la règle apparemment neutre, qui désavantage particulièrement un groupe ethnique par rapport à un autre, est réellement neutre. Cela pourrait être établi si une telle règle a un objectif légitime qui n'est pas lié à l'appartenance ethnique, qu'elle poursuit de manière proportionnée.

112. Dans la présente affaire, il n'est pas contesté que les personnes dont les baux ont été résiliés n'ont pas été choisies sur la base du critère « occidental/non occidental ». Les plans d'aménagement adoptés pour chaque zone en transformation ont plutôt établi leurs propres critères – par exemple, les locataires dont les baux ont été résiliés à Ringparken ont été sélectionnés sur la base de critères d'inéligibilité concernant les logements publics dans les zones en transformation, à savoir leurs condamnations pénales au cours des six derniers mois ou le niveau de leurs revenus.

113. En effet, certaines des personnes dont les baux ont été résiliés à Mjølnerparken sont des citoyens danois qui ne peuvent pas être placés dans le groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » tel que défini par la législation danoise.

114. Toutefois, le fait que les victimes d'une discrimination directe ou indirecte étaient également des personnes qui ne sont pas des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » n'empêche pas de conclure qu'une discrimination ethnique a eu lieu.

115. La Cour l'a précisé dans l'arrêt CHEZ. Une personne qui est victime d'une discrimination et qui se tourne vers un tribunal pour obtenir une protection juridique ne doit pas nécessairement appartenir au groupe ethnique traité moins favorablement ; cette personne peut simplement être une victime collatérale du fait que la prise de décisions ou que l'adoption de textes législatifs repose sur l'origine ethnique. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CHEZ, la victime de discrimination était une personne qui n'était pas d'appartenance ethnique rom, mais qui vivait dans le quartier dans lequel les compteurs électriques étaient placés à une hauteur anormale parce qu'il était principalement peuplé par des personnes d'origine rom. Dans ce contexte, la Cour a considéré que le principe d'égalité de traitement « s'applique non pas à une catégorie de personnes déterminée, mais en fonction des motifs visés à l'article 1er de [la directive 2000/43], si bien qu'il a vocation à bénéficier également aux personnes qui, bien que n'appartenant pas elles-mêmes à la race ou à l'ethnie concernée, subissent néanmoins un traitement moins favorable ou un désavantage particulier pour l'un de ces motifs » [58].

116. De la même manière, les citoyens danois ou les immigrés originaires de pays occidentaux et leurs descendants peuvent également se prévaloir de l'interdiction de discrimination ethnique prévue par la directive 2000/43 s'ils ont été traités de manière défavorable en raison de l'application du critère ethnique, ou d'un critère apparemment neutre qui affecte toutefois principalement des personnes appartenant au groupe « non occidental ».

[57] Voir article 4 de la directive 2000/43.

[58] Arrêt CHEZ, point 56.

117. Une autre question qui a été précisée dans la jurisprudence de la Cour et qui peut être pertinente dans la présente affaire réside dans le fait que, pour qu'une discrimination soit établie, il n'est pas nécessaire qu'il existe une victime de discrimination en tant que telle. Il découle de l'arrêt Feryn qu'il suffit que l'application du critère ethnique *puisse* entraîner un traitement moins favorable pour certaines personnes [59].

118. Cela signifie qu'une discrimination peut également être constatée dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel abstrait, telle que celle engagée par onze locataires de la zone d'habitation de Mjølnerparken.

119. Il reste à déterminer si le traitement défavorable, c'est-à-dire l'existence d'un risque de résiliation unilatérale des baux, résulte de l'application du critère ethnique « occidental/non occidental » ou d'une règle ethniquement neutre sur la base de laquelle les personnes dont les baux ont été résiliés ont été identifiées (en fonction de leurs condamnations pénales ou de leur niveau de pauvreté). Dans la première situation, la discrimination en cause serait une discrimination directe. Dans la seconde situation, la discrimination pourrait être qualifiée de « discrimination indirecte » si elle affecte davantage les personnes d'un même groupe ethnique (en l'occurrence, le groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ») et qu'elle n'est pas justifiée.

120. À mon avis, il y a deux raisons de considérer que la situation créée par la législation danoise constitue une discrimination directe, comme je le développerai dans les points suivants des présentes conclusions. Dans l'hypothèse où la Cour ne partagerait toutefois pas ma position, je proposerai une autre solution selon laquelle la situation pourrait être comprise comme une discrimination indirecte.

1. La discrimination directe

121. Pour conclure à l'existence d'une discrimination directe, le traitement moins favorable doit être directement fondé sur l'origine ethnique.

122. Le traitement *moins* favorable implique un élément de comparaison – pour qu'une discrimination directe se produise, une personne doit être moins bien traitée qu'une autre personne ne l'est ou ne le serait dans une situation comparable.

123. En quoi consiste dans la présente affaire le traitement moins favorable et quel est l'élément de comparaison ?

124. À mon sens, le traitement défavorable existe en l'occurrence à deux niveaux.

125. La première manifestation évidente d'un traitement défavorable est la résiliation unilatérale des baux de logements publics ou la possibilité d'une telle résiliation.

126. La seconde manifestation moins visible d'un traitement défavorable est la stigmatisation d'un groupe ethnique.

127. J'examinerai successivement les deux manifestations de la discrimination directe.

[59] Arrêt Feryn, points 23 et 25.

a) La résiliation unilatérale des baux

128. Les plans d'aménagement en cause ont conduit, ou pourraient conduire, à une résiliation des baux dans des logements publics, privant ainsi les locataires de leur logement.

129. Selon l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le respect du domicile d'une personne est un droit fondamental garanti par le droit de l'Union. La Cour, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour EDH[60], a reconnu l'importance de ce droit fondamental, considérant notamment que la perte de son logement familial constitue une ingérence importante dans ce droit, en ce qu'elle place la famille de la personne concernée dans une situation particulièrement vulnérable[61].

130. Au cours de la procédure, il a été soutenu que les locataires en cause n'ont pas perdu ou ne perdraient pas leur logement, l'association de logements étant légalement tenue d'offrir un relogement approprié.

131. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner dans quelle mesure ce droit au relogement a été respecté en pratique, ce qu'il appartiendrait en tout état de cause à la juridiction nationale d'établir, il suffit d'indiquer que la possibilité d'un relogement est sans incidence sur la question de la différence de traitement.

132. En d'autres termes, les locataires de logements publics dans d'autres zones de logement social vulnérables, telles que celles définies à l'article 61a, paragraphe 1, de la loi sur le logement public, sont l'élément de comparaison pertinent pour déterminer s'il existe un traitement *moins favorable* dans la présente affaire. Ces zones sont comparables, car elles remplissent également deux ou plusieurs des indicateurs socio-économiques (liés à la criminalité, au chômage, à de faibles revenus et au manque d'éducation), à l'instar des zones en transformation. Toutefois, les locataires des zones vulnérables ne sont pas exposés au risque de perdre leur logement, contrairement à ceux qui vivent dans des zones en transformation. La seule différence entre les deux zones réside dans le fait que la population des zones vulnérables est composée à moins de 50 % d'immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants.

133. Par conséquent, même si un relogement adéquat est proposé aux locataires dans les zones en transformation, ils sont néanmoins traités de manière moins favorable par rapport à des locataires situés dans des zones comparables, dont la population est composée en majorité de résidents « occidentaux ». Les premiers risquent de voir leurs baux résiliés, alors que les seconds ne sont pas du tout confrontés à un tel risque.

134. La structure de la législation danoise, qui oblige les associations de logements et les autorités locales à adopter des plans d'aménagement, tout en leur laissant décider des mesures particulières conduisant à une réduction du nombre de logements publics, donne l'impression que la résiliation des baux est la conséquence du plan d'aménagement concret et non de la loi sur le logement public.

[60] Arrêts de la Cour EDH du 27 septembre 1995, McCann et autres c. Royaume-Uni (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), et du 25 juillet 2013, Rousk c. Suède, (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] Voir, à cet égard, arrêt du 10 septembre 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, points 63 et 65 ainsi que jurisprudence citée), qui a été confirmé par l'arrêt du 9 novembre 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, point 85).

135. Néanmoins, à mon avis, les deux ne sauraient être dissociés. S'il n'y avait pas eu de différenciation entre les zones vulnérables et les sociétés parallèles sur la base du critère ethnique, les locataires résidant dans les sociétés parallèles, qui ont rempli les critères pendant les cinq dernières années, ne seraient pas exposés au risque de perdre leur logement. Dans le cas contraire, si des plans d'aménagement étaient également requis pour les zones vulnérables, il n'y aurait pas de traitement moins favorable. Toutefois, c'est précisément le critère ethnique utilisé par la loi sur le logement public qui a entraîné la différence de traitement.

136. Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt CHEZ, « il suffit, pour qu'il existe une discrimination directe au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43, que [l']origine ethnique [rom] ait déterminé la décision d'instituer [le] traitement »[62].

137. Dans la présente affaire, l'origine ethnique non occidentale des locataires était déterminante en ce qui concerne l'obligation d'adopter des plans d'aménagement. L'obligation d'adopter un tel plan crée pour la personne un risque de perdre son logement, plaçant ainsi les locataires résidant dans des zones en transformation dans une situation moins favorable que les locataires résidant dans des zones vulnérables.

138. Plus clairement encore que dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CHEZ, dans laquelle la société bulgare ne s'était pas expressément fondée sur un critère ethnique, la législation danoise pertinente s'appuie expressément sur la distinction ethnique entre résidents occidentaux et non occidentaux.

139. La différence de traitement existe donc *en raison du* critère ethnique, qui constitue un cas manifeste de discrimination directe.

140. En outre, aux fins d'établir l'existence d'une discrimination directe, j'estime qu'il n'est pas pertinent d'attribuer au législateur danois une quelconque intention de discrimination[63]. Il suffit que le traitement moins favorable soit une conséquence du recours à un critère ethnique.

141. Cette position est à nouveau étayée par les enseignements de l'arrêt CHEZ selon lesquels, « s'il apparaît qu'une mesure qui engendre une différence de traitement a été instituée pour des raisons liées à la race ou à l'origine ethnique, une telle mesure doit être qualifiée de "discrimination directe", au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43 »[64].

142. Le gouvernement danois a expliqué que l'intention qui sous-tend la loi sur le logement public est un effort visant à permettre et à encourager une meilleure intégration des immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants dans la société danoise. On ne peut s'opposer à une telle intention.

143. On ne peut pas non plus s'opposer à la conclusion, si elle est scientifiquement étayée, que les immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants s'intègrent dans la société danoise avec plus de difficultés que les immigrés originaires de pays occidentaux et leurs descendants[65]. Il est facile de partager à cet égard l'avis de la Commission selon lequel, dans une

62 Arrêt CHEZ, point 76.

63 Sur les problèmes causés par la tentative de définir la discrimination directe par l'intention discriminatoire, voir Campbell, C., et Smith, D., « Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination », *Modern Law Review*, vol. 86, nº 2, 2023, p. 307 à 330.

64 Arrêt CHEZ, point 95.

65 Une telle conclusion n'est toutefois acceptable que si elle est fondée sur des faits et des recherches appropriées, et non si elle est simplement fondée sur des stéréotypes et des préjugés.

société pluraliste et démocratique, il ne devrait y avoir aucun sujet tabou. Reconnaître qu'un groupe ethnique subit un désavantage structurel au sein d'une société donnée est, en fait, une étape nécessaire pour parvenir à une véritable égalité [66].

144. Je comprends le droit de l'Union en matière d'égalité comme visant à établir une véritable égalité par opposition à une égalité purement formelle [67]. C'est la raison pour laquelle la directive 2000/43, par exemple, déclare que le principe de l'égalité de traitement implique non seulement qu'il ne doit pas y avoir de discrimination directe, mais aussi qu'il ne doit pas y avoir de discrimination indirecte. La discrimination structurelle est une forme de discrimination indirecte qu'il est difficile d'éliminer.

145. Toutefois, les inégalités structurelles reconnues ne peuvent être résolues en discriminant le groupe ethnique qui se trouve déjà dans une situation plus difficile. Le droit de l'Union en matière d'égalité, y compris la directive 2000/43, autorise des mesures d'action positive pour lutter contre ces inégalités intrinsèques [68]. Ainsi, les États membres peuvent adopter des mesures pour compenser les désavantages liés à l'origine ethnique. Même si de telles mesures pourraient être bénéfiques pour le groupe désavantagé sans qu'un autre groupe ou d'autres groupes en profitent simultanément, les mesures d'action positive ne peuvent pas être discriminatoires à l'encontre des groupes désavantagés, même si l'on estime qu'elles pourraient leur être bénéfiques à long terme.

146. On dit souvent que « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». L'effort de diversification des quartiers pourrait en effet provenir d'une bonne intention. Néanmoins, une telle diversification ne peut pas être réalisée en plaçant un groupe ethnique déjà désavantagé dans une situation moins favorable. Toutefois, dans la situation actuelle, c'est précisément ce que fait la législation danoise.

b) La stigmatisation

147. Cela m'amène à la seconde raison pour laquelle la loi sur le logement public pourrait être comprise comme étant directement discriminatoire – la stigmatisation [69].

148. Aux fins de la présente discussion, j'entends par stigmatisation le fait que les membres d'un groupe ethnique se voient attribuer des caractéristiques socialement reprochables sur la seule base de leur appartenance ou de la perception de leur appartenance à ce groupe.

149. Dans l'arrêt CHEZ, la Cour a considéré que le caractère offensant et stigmatisant de la pratique en cause dans cette affaire, qui présumait que tous les membres d'un groupe ethnique étaient des auteurs potentiels d'une conduite illicite, était une raison pour établir un traitement moins favorable [70].

66 Voir, à cet égard, I. Marion Young, qui estime que, « [l]orsque tant d'institutions sont influencées par les inégalités structurelles fondées sur la race, lesquelles stigmatisent et appauvrissent potentiellement tant de personnes, une société qui vise à remédier à cette injustice doit *identifier* les processus de différenciation raciale avant de pouvoir les corriger », « Structural Injustice and the Politics of Difference », dans Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), p. 79 à 116, en particulier p. 91.

67 Sur la différence, voir, par exemple, De Vos, M., « The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law », *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 20, nº 1, 2020, p. 62 à 87. Plus généralement, sur des approches différentes de la notion d'« égalité », voir McCrudden, C., « The New Concept of Equality », Académie de droit européen, article présenté au centre de congrès ERA, Trèves, 2-3 juin 2003.

68 Voir article 5 de la directive 2000/43.

69 Certains universitaires ont proposé que l'objectif de la loi anti-discrimination soit la lutte contre la stigmatisation. Voir Solanke, I., *Discrimination as Stigma : A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

70 Arrêt CHEZ, point 87, en lien avec le point 84.

150. De même, une législation pourrait être considérée comme discriminatoire sur le fondement de l'origine ethnique si elle repose sur des stéréotypes et préjugés généralisés à l'égard d'un groupe ethnique [71].

151. À cet égard, la décision de renvoi reproduit certains passages des actes préparatoires de la loi sur le logement public [72]. Dans le projet de loi de 2010, la proposition relative à la définition juridique des ghettos indiquait que trois critères devaient être utilisés pour les définir : i) la proportion d'immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants, ii) le chômage et iii) les condamnations pénales. Il a également été soutenu que chacun de ces trois critères, et donc le critère « non occidental » en lui-même, indique l'existence d'un problème social. La stratégie du gouvernement danois, mentionnée au point 25 des présentes conclusions, indique que les sociétés parallèles, c'est-à-dire des enclaves de personnes qui ne participent pas activement à la société danoise, se sont formées parmi les résidents non occidentaux. Selon ce document, ces personnes ne participent pas et n'essaient même pas de participer activement à la société danoise et au marché du travail. Elles n'adhèrent pas aux valeurs danoises ; par exemple, les femmes sont considérées comme inférieures aux hommes, et le contrôle social ainsi que l'absence d'égalité imposent des limites étroites à la liberté d'expression des individus [73]. Ce qui est donc en cause, selon cette stratégie, c'est la « spirale négative de contre-culture ».

152. En généralisant ces caractéristiques perçues comme négatives et inacceptables au Danemark et en les attribuant à tous les immigrés originaires de pays non occidentaux et à leurs descendants, la loi sur le logement public semble non seulement reposer sur des préjugés, mais elle contribue également à perpétuer ces stéréotypes et cette stigmatisation.

153. Dans le même temps, il ne semble y avoir aucun élément de preuve que des sociétés parallèles existent ou se soient formées exclusivement parmi les immigrés non occidentaux [74]. Il appartient bien entendu à la juridiction nationale de le vérifier. Toutefois, lorsque le gouvernement danois a été invité lors de l'audience à décrire les critères sur la base desquels une personne est considérée comme n'étant pas intégrée dans la société danoise, il a invoqué les indicateurs socio-économiques qui définissent les sociétés vulnérables et le manque de connaissance de la langue danoise. Ces critères n'indiquent pas, en eux-mêmes, que les personnes se trouvant dans une telle situation ne « veulent » pas s'intégrer dans la société danoise, ni que seuls les « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » ont de telles difficultés d'intégration.

154. Des organisations internationales ont également relevé le potentiel stigmatisant de la loi sur le logement public. Ainsi, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale s'est dit préoccupé par le fait que l'« emploi dans la législation et les politiques d[u] [Danemark] des termes "occidental" et "non occidental" [...] peut conduire à la marginalisation et à la stigmatisation des personnes classées comme "non occidentales" et entraîner une distinction

[71] À titre d'inspiration, il est possible de s'appuyer ici sur les constatations de la Cour EDH dans l'arrêt du 24 mai 2016, Biao c. Danemark (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), qui a fait l'objet de discussions lors de l'audience. Voir, en particulier, § 126 de cet arrêt.

[72] Voir points 99 à 103 de la décision de renvoi dans la présente affaire.

[73] Selon une traduction directe, le libellé du plan indiquait : « Nous avons obtenu un groupe de citoyens qui n'adhèrent pas pleinement aux normes et aux valeurs danoises. Où les femmes sont parfois considérées comme ayant moins de valeur que les hommes. Où le contrôle social et l'inégalité entre les hommes et les femmes imposent parfois des contraintes étroites sur les libertés individuelles » (Tireli, U., « Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark », *Migration and Diversity*, vol. 3, nº 2, 2024, p. 151 à 163, en particulier p. 160).

[74] Voir, par exemple, Barse, M., « Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet », 20 février 2018 (disponible à l'adresse Internet suivante : https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-er-noget-politikerne-har-opfundet/) (dernière consultation le 3 février 2025) (traduction automatique en français).

entre ceux qui sont considérés comme de “vrais Danois” et les “autres” »[75]. En évaluant le « plan relatif aux sociétés parallèles », ce comité a conclu que l'ajout d'un élément ethnique et racial discriminatoire aux lois peut conduire à une stigmatisation dans divers domaines de la vie, tels que l'emploi, le logement et l'accès aux services[76].

155. De même, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a observé que la loi sur le logement public « [ne conduit] pas seulement [à] un traitement discriminatoire fondé sur l'origine ethnique et la nationalité, mais [également à ce que] les résidents [originaires de pays non occidentaux] s'en trouvent marginalisés encore davantage »[77].

156. Ainsi, paradoxalement, la législation danoise qui avait été adoptée pour aider les immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants à s'intégrer plus facilement dans la société danoise semble avoir l'effet contraire. En perpétuant la stigmatisation pour des raisons ethniques, elle a pour effet de rendre plus difficile pour les membres du groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » de trouver un emploi, d'obtenir le respect des autres et de prendre part à la société danoise sur un pied d'égalité.

157. En conclusion, le régime législatif danois, compris comme englobant la loi sur le logement public et les plans d'aménagements devant être adoptés sur la base de cette loi, semble donc opérer une discrimination directe sur la base d'un critère ethnique (« non occidental »). D'une part, ce régime place toutes les personnes associées à un tel critère dans une situation précaire en ce qui concerne la sécurité de leur droit à un logement, entraînant ainsi un traitement moins favorable de ces personnes par rapport aux locataires d'autres quartiers comparables. D'autre part, il stigmatise le groupe ethnique pour lequel un désavantage structurel dans la capacité d'intégration au sein de la société danoise a été reconnu, réduisant ainsi ses chances d'intégration dans cette société plutôt que de les accroître.

158. Sur la base de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la seconde question préjudicielle en ce sens que le régime législatif danois instauré sur la base de la loi sur le logement public constitue une discrimination directe.

2. L'autre solution : la discrimination indirecte

159. La Commission a estimé que les situations à l'origine des litiges pendants devant la juridiction de renvoi devraient être qualifiées de « discrimination indirecte ».

160. Selon la Commission, il en est ainsi parce que les locataires dont les baux ont été résiliés n'ont pas été choisis sur la base d'un critère ethnique. Dans la zone de Ringparken, les critères étaient le niveau des revenus et les condamnations pénales des locataires ou de leurs partenaires au cours des six mois précédents. Dans la zone de Mjølnerparken, deux blocs entiers ont été vendus, de sorte que tous les baux ont dû être résiliés. Toutefois, parmi ces locataires, nombreux sont ceux qui étaient des citoyens danois nés au Danemark n'appartenant pas au groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».

[75] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « Observations finales concernant le rapport du Danemark valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques », 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, point 10.

[76] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « Observations finales concernant le rapport du Danemark valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques », 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, point 12.

[77] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Danemark », E/C.12/DNK/CO/6, point 51.

161. Si la Cour devait interpréter l'affaire en ce sens, je suggère que l'incidence de la loi sur le logement public sur la résiliation des baux devrait, à tout le moins, être interprétée comme une discrimination indirecte.

162. En vertu de cette loi, les plans d'aménagement, qui dans certains cas ont conduit à la résiliation unilatérale des baux, doivent être établis uniquement dans les zones où plus de 50 % des habitants sont des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ». Des calculs très simples appliqués à une telle situation donnent à penser qu'il y a plus de chances que le bail d'une personne « non occidentale » soit résilié que celui d'une personne « occidentale », car on sait à l'avance qu'il y a plus de « non-Occidentaux » que d'« Occidentaux » vivant dans le quartier.

163. Par conséquent, comme l'a suggéré la Commission, les immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants sont exposés à un risque plus élevé de résiliation de leurs baux.

164. Lorsque, statistiquement, un groupe ethnique est plus touché par une règle neutre que d'autres groupes, il s'agit d'une discrimination indirecte.

165. Néanmoins, ce désavantage particulier que subit un groupe ethnique peut être justifié si une règle neutre poursuit un but légitime de manière proportionnée. Il appartient à la juridiction nationale de procéder à cette appréciation.

166. L'argument avancé ici est que des mesures sont prises dans les quartiers où la majorité de la population est composée de « non-Occidentaux » afin de permettre une meilleure intégration de ces personnes dans la société danoise [78]. La modification de la structure du quartier est comprise comme encourageant cette intégration.

167. Pour apprécier si la discrimination indirecte peut être justifiée, la juridiction nationale devra d'abord établir ce que le législateur danois entend par une intégration réussie dans la société danoise. Lors de l'audience, le gouvernement danois a expliqué que cela impliquerait la participation au marché du travail, l'absence de condamnations pénales et la connaissance de la langue danoise.

168. Il est nécessaire de comprendre ce que signifie une intégration réussie si la Cour doit procéder à l'analyse de la proportionnalité. Dans le cadre de cet exercice, la juridiction nationale devra d'abord examiner si la diminution du nombre de logements publics par la résiliation de baux dans certains quartiers peut permettre de réaliser l'intégration (meilleures possibilités d'emploi, alphabétisation en danois, diminution de la criminalité, etc.). Elle devra également examiner la cohérence de cette mesure et s'il existe une raison sous-tendant l'adoption de mesures visant l'intégration uniquement des immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants. Si une telle décision de politique publique est fondée sur les préjugés sociaux existants, et non pas sur des preuves scientifiques selon lesquels ces immigrés s'intègrent plus difficilement, l'objectif de cette politique peut être remis en question [79].

[78] Même s'il va de soi que permettre l'intégration est un objectif souhaitable et légitime, il est difficile de trouver la ligne adéquate entre, d'une part, le multiculturalisme et l'acceptation des différences et, d'autre part, les limites de la tolérance. Pour une discussion générale, voir Joppke, C., « The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State : Theory and Policy », *The British Journal of Sociology*, vol. 55, nº 2, 2004, p. 237 à 257.

[79] Voir, par analogie, arrêts du 17 juillet 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, point 39) ; du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne (C-377/17, EU:C:2019:562, point 92), et du 3 février 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, point 70).

169. À l'étape suivante de l'analyse de la proportionnalité, la juridiction nationale devra examiner si la diminution du nombre de logements publics était nécessaire pour réaliser l'intégration. Il en serait ainsi si le même objectif n'avait pas pu être atteint par des mesures moins restrictives pour les droits au logement des locataires en question. À cet égard, cette juridiction pourrait être amenée à examiner plus en détail les arguments du gouvernement danois selon lesquels il a déjà essayé d'autres mesures, sans succès. Enfin, même si la réduction des logements publics est une mesure appropriée et nécessaire à la réalisation des objectifs d'intégration tels qu'ils ont été fixés par la législation, la dernière étape de l'analyse de la proportionnalité imposera à la juridiction nationale de mettre en balance la valeur d'un tel objectif avec le degré d'ingérence dans les droits au logement. S'il est conclu qu'il a été porté excessivement atteinte à un tel droit, la juridiction nationale pourrait juger la mesure disproportionnée, ce qui pourrait alors obliger le législateur à redéfinir l'objectif légitime de l'intégration.

170. En ce qui me concerne, et pour les raisons que j'ai développées aux points 130 à 153 et 156 des présentes conclusions, je nourris des doutes quant au fait que la législation danoise sur le logement public puisse être justifiée par l'objectif de permettre l'intégration des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ». En tout état de cause, comme je l'ai déjà expliqué dans les présentes conclusions, il ne me semble pas convaincant que l'influence du critère « occidental/non occidental » utilisé par la loi sur le logement public quant à la résiliation des baux puisse être interprétée comme constituant une règle neutre.

171. Par conséquent, je propose à la Cour de conclure que la situation telle que celle créée par la loi sur le logement public au Danemark constitue une discrimination directe, plutôt qu'une discrimination indirecte.

IV. Conclusion

172. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark) de la manière suivante :

1) La notion d'« origine ethnique » figurant aux articles 1er et 2 de la directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

   doit être interprétée en ce sens que :

   elle inclut un groupe de personnes définies comme « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».

2) Le régime qui utilise des notions telles que « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » pour catégoriser un quartier dans lequel le nombre de logements publics doit être réduit doit être interprété comme constituant une discrimination directe au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43.