CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
prezentate la 13 februarie 2025 [1]

Cauza C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge
împotriva
MV,
EH,
LI,
AQ și LO,
cu participarea:
BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder
și
XM,
ZQ,
FZ,
DL,
WS,
JI,
PB,
VT,
YB,
TJ,
RK
împotriva
Social–, Bolig- og Ældreministeriet,
cu participarea:
Institut for Menneskerettigheder,
FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
FN's særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa

[cerere de decizie preliminară formulată de Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca)]

[1] Limba originală: engleza.

„Trimitere preliminară – Directiva 2000/43/CE – Egalitate de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică – Reglementare națională care impune adoptarea unor planuri de dezvoltare în anumite zone rezidențiale desemnate drept «societăți paralele» – Criteriul privind «imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale» – Noțiunile «origine etnică», «discriminare directă» și «discriminare indirectă»”

I. Introducere

1. În prezenta cauză, Curtea este invitată să interpreteze anumite aspecte ale Directivei 2000/43/CE [2]. Mai precis, Curtea are ocazia să clarifice ce trebuie să se înțeleagă prin noțiunea de „origine etnică” utilizată în această directivă și să delimiteze noțiunile de „discriminare directă” și „indirectă”.

2. Prezenta cerere de decizie preliminară are la origine o serie de litigii aflate pe rolul instanțelor naționale din Danemarca cu privire la o reglementare națională care impune adoptarea unor planuri de dezvoltare pentru locuințe publice în anumite zone rezidențiale așa-numite „societăți paralele” (denumite anterior „ghetouri”), desemnate ca atare deoarece majoritatea populației din aceste zone constă în „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale”. Hotărârea pronunțată de Curte în această cauză va fi de asemenea decisivă pentru multe alte cauze pendinte în fața altor instanțe daneze [3].

II. Contextul, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

A. Dreptul danez relevant

3. În anul 2010, Regatul Danemarcei a introdus articolul 61a în Almenboligloven (Legea privind locuințele publice) [4]. Această lege a fost modificată ulterior încă de două ori, mai întâi în 2018, când a fost adoptat regimul în discuție în prezentele cauze, apoi în 2021, când au fost introduse anumite modificări, în mare parte terminologice. Sintagma „societate paralelă” a înlocuit termenul „ghetou”, în timp ce sintagma „zonă de transformare” a înlocuit-o pe cea de „zonă de tip ghetou dificilă”.

4. Dispozițiile esențiale relevante pentru litigiile principale sunt articolele 61a, 168a și 168b din Legea privind locuințele publice.

5. Articolul 61a identifică trei tipuri de zone de locuințe publice.

[2] Directiva Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (JO 2000, L 180, p. 22, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 19, denumită în continuare „Directiva privind rasa sau originea etnică”).

[3] La punctul 2 din cererea de decizie preliminară se arată că chestiuni similare sunt examinate de asemenea într-o serie de alte cauze pendinte la instanțele daneze, inclusiv în șapte cauze aflate pe rolul Højesteret (Curtea Supremă, Danemarca) și în două cauze aflate pe rolul Retten i Aarhus (Tribunalul Districtual din Aarhus, Danemarca). Højesteret (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzelor aflate pe rolul său pe durata examinării de către Curte a întrebărilor preliminare adresate în acele cauze.

[4] Trebuie arătat de la bun început că traducerea originală a titlului acestei legi era „Legea privind locuințele *sociale*”. Cu toate acestea, în ședință, MV ș.a., inclusiv BL, au explicat că această traducere induce în eroare, dat fiind că locuințele vizate de lege sunt disponibile nu numai pentru persoanele care au nevoie de asistență socială, ci pentru toate persoanele care locuiesc în Danemarca. Din acest motiv, am decis să traducem acest titlu prin „Legea privind locuințele publice”, ceea ce pare să fie mai adecvat.

6. În primul rând, o „zonă locativă vulnerabilă” este o zonă care îndeplinește cel puțin două dintre următoarele patru criterii (denumite în continuare „criteriile socioeconomice”):

„1) Proporția rezidenților cu vârsta cuprinsă între 18 și 64 de ani care nu au nicio legătură cu piața muncii sau nu urmează nicio formă de educație este mai mare de 40 %, calculată ca medie a ultimilor doi ani.

2) Proporția rezidenților condamnați pentru infracțiuni prevăzute de Codul penal, de Legea privind armele sau de Legea privind drogurile este de cel puțin trei ori mai mare decât media națională, calculată ca medie a ultimilor doi ani.

3) Proporția rezidenților cu vârsta cuprinsă între 30 și 59 de ani care nu au decât studii primare depășește 60 %.

4) Venitul mediu brut al contribuabililor cu vârsta cuprinsă între 15 și 64 de ani din zonă, cu excepția celor care doresc să urmeze o formă de educație, este mai mic de 55 % din venitul brut mediu al aceluiași grup din regiune.” [5]

7. În al doilea rând, o „societate paralelă” (denumită anterior „ghetou”) este o zonă care îndeplinește două dintre cele patru criterii socioeconomice, la fel ca „zona locativă vulnerabilă”, dar în care, *în plus*, peste 50 % dintre rezidenți sunt „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale” [6].

8. În al treilea rând, o „zonă de transformare” (anterior „zonă de tip ghetou dificilă”) este o zonă care în ultimii cinci ani a îndeplinit criteriile pentru a constitui o societate paralelă [7].

9. La data de 1 decembrie a fiecărui an, ministerul competent publică o listă a acestor diferite zone locative [8].

10. Termenii „occidental” și „neoccidental” nu sunt definiți în Legea privind locuințele publice. Instanța de trimitere arată însă că aceștia au fost preluați de la Danmarks Statistik (Institutul de Statistică din Danemarca), care i-a elaborat în scopuri statistice. În acest sens:

„Printre țările occidentale se numără Uniunea Europeană, Andorra, Australia, Canada, Islanda, Liechtenstein, Monaco, Noua Zeelandă, Norvegia, San Marino, Elveția, Regatul Unit, SUA și Cetatea Vaticanului.

Printre țările neoccidentale se numără Albania, Belarus, Bosnia și Herțegovina, Iugoslavia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Muntenegru, Rusia, Serbia, Uniunea Sovietică, Turcia și Ucraina. Toate țările din Africa, America Centrală și de Sud și Asia. Toate țările din Oceania (altele decât Australia și Noua Zeelandă). Acestea includ și apatrizii.”

5 Articolul 61a alineatul (1) din Legea privind locuințele publice.

6 Articolul 61a alineatul (2) din Legea privind locuințele publice.

7 Articolul 61a alineatul (4) din Legea privind locuințele publice.

8 Astfel cum prevede articolul 61a alineatul (6) din Legea privind locuințele publice.

11. Instanța de trimitere explică de asemenea că un „imigrant” este o persoană născută în străinătate, ai cărei părinți nu s-au născut în Danemarca și nici nu sunt cetățeni danezi. Un „descendent” este o persoană născută în Danemarca, dar ai cărei părinți nu s-au născut în Danemarca și nici nu sunt cetățeni danezi sau ai cărei părinți, chiar dacă s-au născut în Danemarca și au dobândit cetățenia daneză, au și cetățenia străină.

12. Pentru zonele desemnate drept „zone de transformare”, Legea privind locuințele publice impune punerea în aplicare a anumitor măsuri. Astfel, articolul 168a alineatul (1) din această lege prevede că asociațiile pentru locuințe publice care dețin astfel de zone trebuie să elaboreze, împreună cu consiliul municipal, un plan de dezvoltare. Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministerul Afacerilor Interne, al Locuințelor și al Persoanelor în Vârstă, Danemarca) trebuie să aprobe acest plan de dezvoltare.

13. În conformitate cu articolul 168b alineatul (1) din Legea privind locuințele publice, asociația care gestionează locuințele sociale și consiliul municipal trebuie să stabilească în planul de dezvoltare modul în care proporția unităților locative publice din zonele de transformare urmează a fi redusă la 40 % până la 1 ianuarie 2030.

14. Pentru a atinge acest obiectiv, planul de dezvoltare poate prevedea, printre altele, vânzarea de imobile către dezvoltatori privați, demolarea sau transformarea locuințelor de tip familial în locuințe pentru tineri. În astfel de cazuri, contractul de închiriere al locatarilor anteriori trebuie reziliat. Legea privind locuințele publice prevede că consiliul municipal este obligat să găsească o soluție de relocare pentru acești locatari și să acopere costurile acestora.

B. Litigiile principale și întrebările preliminare

15. Litigiile principale privesc două zone de transformare diferite: Ringparken, zonă care face parte din municipalitatea Slagelse, și Mjølnerparken, situată în Copenhaga (Danemarca).

16. Ringparken este deținută de societatea de gestionare a locuințelor Slagelse Almennyttige Boligselskab (denumită în continuare „SAB”)[9]. Aceasta a fost desemnată „zonă de tip ghetou dificilă” (în prezent „zonă de transformare”) începând de la 1 decembrie 2018 deoarece această zonă de locuințe îndeplinea toate cele patru criterii socioeconomice și, în plus, 55,6 % dintre rezidenții săi făceau parte din categoria „imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale”.

17. La 17 februarie 2020, în conformitate cu planul de dezvoltare a acestei zone, SAB a reziliat 17 contracte de închiriere în Schackenborgvænge[10]. Rezilierile au fost efectuate în conformitate cu criteriile aprobate, iar locatarii cărora li s-a reziliat contractul de închiriere nu au fost, potrivit informațiilor furnizate, selectați pe baza faptului că erau „imigranți sau descendenți ai acestora din țări neoccidentale”[11]. Locatarilor li s-a oferit o altă locuință permanentă[12].

[9] SAB este o societate publică fără scop lucrativ care aparține municipalității Slagelse (https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/).

[10] În ședință, SAB a explicat că planul de dezvoltare va transforma imobilele din Schackenborgvænge, ceea ce ar conduce la rezilierea unui număr cât mai mic posibil de contracte de închiriere. Ulterior, SAB a vândut Schackenborgvænge către Estate Invest A/S, însă rămâne reclamanta din litigiul principal.

[11] Criteriile utilizate au fost cele prevăzute pentru eligibilitatea pentru locuințe publice în zonele de transformare, și anume lipsa unei condamnări penale a membrilor gospodăriei în ultimele șase luni și un anumit nivel al veniturilor.

[12] Locatarii din litigiul principal contestă echivalența ofertei de locuințe în termeni de dimensiune și de preț. În orice caz, stabilirea unor astfel de împrejurări factuale rămâne de competența exclusivă a instanței naționale.

18. Primele patru cauze privesc cinci locatari care s-au opus rezilierii contractelor lor de închiriere. Prin urmare, SAB a introdus la instanța competentă o acțiune în constatarea faptului că acești locatari trebuie să recunoască legalitatea rezilierii contractelor lor de închiriere [13].

19. A cincea cauză privește zona de transformare Mjølnerparken din Copenhaga, administrată de asociația pentru locuințe Bo-Vita [14].

20. La 1 decembrie 2018, Mjølnerparken a fost desemnată drept „zonă de tip ghetou dificilă” (în prezent „zonă de transformare”) deoarece îndeplinea trei dintre cele patru criterii socioeconomice și întrucât aproximativ 80 % dintre rezidenții din această zonă făceau parte din categoria „imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale” [15].

21. La 8 mai 2019, Bo-Vita a elaborat un plan de dezvoltare care, pe această bază, a fost aprobat de ministerul competent la 10 septembrie 2019. Planul presupunea vânzarea anumitor blocuri de apartamente. În consecință, această asociație avea obligația de a rezilia contractele de închiriere ale locatarilor, cărora li s-a oferit o nouă locuință.

22. La 27 mai 2020, 11 rezidenți ai zonei Mjølnerparken au introdus o acțiune împotriva ministerului competent, susținând că aprobarea de către acesta a planului de dezvoltare a Mjølnerparken este nevalidă, în special pentru că planul se întemeiază pe articolul 61a alineatul (4) din Legea privind locuințele publice, care definește zonele de transformare. Ministerul a solicitat respingerea acțiunii.

23. Aceste cinci cauze au fost înaintate Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca), instanța de trimitere în prezenta cauză, spre examinare în primă instanță, întrucât se consideră că aceste cauze ridică probleme de principiu.

24. Această instanță are îndoieli cu privire la compatibilitatea reglementării naționale cu Directiva privind rasa sau originea etnică.

25. Explicând contextul cauzei, instanța de trimitere arată că, înainte de modificările adoptate în anul 2018, guvernul danez elaborase o strategie intitulată „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030” („O Danemarcă fără societăți paralele – Niciun ghetou în 2030”) [16], care punea accentul pe dorința de coeziune într-o Danemarcă „fără societăți paralele” în rândul persoanelor de origine neoccidentală. În plus, din decizia de trimitere reiese că „[în societățile paralele], provocarea principală în zonele de tip ghetou o reprezintă lipsa de integrare a imigranților și a descendenților acestora din țările neoccidentale”.

[13] De la 1 decembrie 2021, Ringparken nu mai este clasificată ca „zonă de transformare” întrucât nu mai îndeplinește criteriile socioeconomice. Cu toate acestea, SAB este în continuare obligată să pună în aplicare planul de dezvoltare aprobat pentru zonă.

[14] Bo-Vita este de asemenea o asociație pentru locuințe publice înființată în 1951.

[15] Începând de la 1 decembrie 2023, Mjølnerparken nu mai este considerată „zonă de transformare” întrucât numărul rezidenților a scăzut la mai puțin de 1 000.

[16] Guvernul danez, „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030”, 1 martie 2018 (disponibilă la adresa de internet: https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3 %A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf).

26. În aceste condiții, Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări preliminare:

„1) Noțiunea de «origine etnică» prevăzută la articolul 2 alineatul (2) literele (a) și (b) din [Directiva privind rasa sau originea etnică] trebuie interpretată în sensul că această noțiune, în împrejurări precum cele din prezenta cauză – în care, în conformitate cu Legea daneză privind locuințele [publice], trebuie să se reducă proporția locuințelor sociale de tip familial din «zonele de transformare» și în care calificarea drept zonă de transformare presupune ca peste 50 % dintre rezidenții dintr-o zonă locativă să fie «imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale» –, include un grup de persoane definite ca «imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale»?

2) În cazul unui răspuns afirmativ, în tot sau în parte, la prima întrebare, articolul 2 alineatul (2) literele (a) și (b) trebuie interpretat în sensul că regimul descris în prezenta cauză constituie o discriminare directă sau indirectă?”

C. Desfășurarea procedurii în prezenta cauză

27. SAB, XM ș.a., BL – Danmarks Almene Boliger (organismul danez pentru locuințe publice, denumit în continuare „BL”), Institut for Menneskerettigheder (Institutul danez pentru drepturile omului), raportorii speciali ai Națiunilor Unite E. T. Achiume și B. Rajagopa, guvernul danez, guvernul spaniol și Comisia Europeană au prezentat Curții observații scrise.

28. La 30 septembrie 2024 a avut loc o ședință, în cadrul căreia SAB, MV ș.a., XM ș.a., BL, Institutul danez pentru drepturile omului, raportorii speciali ai Națiunilor Unite E. T. Achiume și B. Rajkagopa, guvernul danez și Comisia Europeană și-au prezentat pledoariile.

III. Analiză

A. Structura prezentelor concluzii

29. În prezenta cauză, Curții i se solicită să interpreteze Directiva privind rasa sau originea etnică în împrejurări specifice care rezultă din Legea daneză privind locuințele publice.

30. Această lege impune asociațiilor de locuințe publice obligația de a adopta, de comun acord cu autoritățile locale competente, planuri de dezvoltare care vizează reducerea la 40 % a numărului de locuințe publice în cartierele desemnate drept „zone de transformare” (sau „zone de tip ghetou dificile”, în versiunea anterioară a aceleiași legi). Ceea ce distinge astfel de zone de alte cartiere cu situații socioeconomice defavorabile comparabile este faptul că acestea sunt populate în proporție de peste 50 % de persoane descrise ca „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale”.

31. În cele două zone de transformare relevante pentru litigiile aflate pe rolul instanței de trimitere, Ringparken (din Slagelse) și Mjølnerparken (din Copenhaga), planurile de dezvoltare au condus la rezilierea unilaterală a unui anumit număr de contracte de închiriere în blocurile de locuințe publice.

32. Astfel de consecințe care decurg din Legea privind locuințele publice pot fi calificate drept discriminare pe motive de origine etnică, contrară Directivei privind rasa sau originea etnică?

33. Directiva privind rasa sau originea etnică vizează eliminarea discriminării numai pentru aceste două motive: rasa și etnia; alte motive interzise sunt reglementate de diferite directive ale Uniunii [17].

34. Prin urmare, această directivă se aplică numai în cazul în care o distincție între imigranții occidentali și cei neoccidentali și descendenții acestora poate fi înțeleasă ca fiind întemeiată pe criteriul „originii etnice”. Din motive de concizie, ne vom referi la această distincție drept „criteriul occidental/neoccidental”.

35. Vom propune Curții să interpreteze „criteriul occidental/neoccidental” ca intrând efectiv în sfera noțiunii de „origine etnică”. Pe această bază, vom propune de asemenea să se concluzioneze că discriminarea care rezultă este o discriminare directă. Analiza noastră este structurată după cum urmează.

36. În secțiunea C și ca răspuns la prima întrebare a instanței de trimitere, vom demonstra de ce criteriul occidental/neoccidental ar trebui considerat ca fiind întemeiat pe criteriul originii etnice.

37. În secțiunea D și ca răspuns la a doua întrebare a instanței de trimitere, vom susține că tratamentul defavorabil care rezultă din reglementarea relevantă întemeiată pe un astfel de criteriu constituie o discriminare directă. Acest lucru este valabil, astfel cum vom explica, în pofida faptului că alegerea persoanelor ale căror contracte de închiriere au fost reziliate în temeiul planurilor de dezvoltare nu s-a bazat pe criteriul occidental/neoccidental. În cazul în care Curtea nu este de acord cu opinia noastră, vom prezenta argumente alternative întemeiate pe discriminarea indirectă.

38. Înainte de a analiza punctele sus-menționate, vom examina în secțiunea B două chestiuni introductive referitoare la aplicabilitatea Directivei privind rasa sau originea etnică în împrejurările din prezentele cauze.

B. Chestiuni introductive referitoare la domeniul de aplicare al Directivei privind rasa sau originea etnică

1. În sfera cărei litere de la articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind rasa sau originea etnică se încadrează prezenta cauză: (e), (f) sau (h)?

39. Prima chestiune introductivă, care a fost invocată de Comisie, privește aspectul dacă Legea privind locuințele publice intră în domeniul de aplicare al literei (e) – protecția socială, inclusiv securitatea socială și îngrijirea medicală, al literei (f) – avantajele sociale sau al literei (h) – accesul la bunuri și servicii și furnizarea acestora, la dispoziția publicului, inclusiv în ceea ce privește locuința, ale articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind rasa sau originea etnică.

[17] A se vedea de exemplu Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7, denumită în continuare „Directiva-cadru pentru egalitatea de tratament) și Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (JO 2006, L 204, p. 23, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 262).

40. Comisia consideră că locuințele publice reprezintă o formă de avantaj social și, prin urmare, prezenta cauză intră în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (1) litera (f) din Directiva privind rasa sau originea etnică.

41. Cu toate acestea, în urma explicațiilor oferite în ședință de BL și de locatarii din ambele serii de cauze, care reprezintă cele două zone de locuințe publice diferite, și după consultarea normelor privind sistemul de locuințe publice din Danemarca [18], considerăm că locuințele publice daneze reprezintă un serviciu și, prin urmare, intră sub incidența articolului 3 alineatul (1) litera (h) din Directiva privind rasa sau originea etnică.

42. Locuințele publice reprezintă 20 % din numărul total de gospodării din Danemarca și furnizează locuințe pentru un număr de aproximativ un milion de persoane. Locuințele publice destinate familiilor sunt construite și închiriate de asociații de locuințe publice. Există aproape 700 de astfel de asociații de diferite dimensiuni, repartizate între zonele urbane și rurale. Acestea sunt organizații nonprofit al căror scop este de a oferi locuințe la prețuri accesibile persoanelor care locuiesc în Danemarca. Nu există nicio limită de venit pentru acces la acestea și orice persoană cu vârsta de peste 15 ani se poate înscrie (sub rezerva achitării unei taxe) pe listele de așteptare. Chiria locuințelor este mai mică decât prețul pieței deoarece este destinată exclusiv să acopere costurile de exploatare a unităților locative, cu adăugarea unor provizioane pentru întreținere. Cu toate acestea, locatarii plătesc chiria integrală pentru utilizarea locuințelor publice.

43. Având în vedere aceste caracteristici ale sistemului danez de locuințe publice, considerăm că împrejurările prezentei cauze intră în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (1) litera (h) din Directiva privind rasa sau originea etnică, referitor la accesul la „servicii și furnizarea acestora, la dispoziția publicului, inclusiv în ceea ce privește locuința”.

44. O astfel de opinie este susținută și de istoricul legislativ al Directivei privind rasa sau originea etnică. Propunerea inițială a Comisiei conținea o trimitere la „accesul la bunuri și servicii și furnizarea acestora”, fără menționarea expresă a locuințelor [19]. Mai multe state membre au contestat includerea bunurilor și serviciilor în domeniul de aplicare al acestei directive. Trebuie reamintit că Directiva-cadru privind egalitatea, care a fost adoptată în paralel și care viza alte motive interzise – religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală – nu includea furnizarea de bunuri și servicii în domeniul său de aplicare [20]. Compromisul găsit în cadrul Directivei privind rasa sau originea etnică a fost acela de a include bunuri și servicii „la dispoziția publicului”. În ceea ce privește adăugarea sintagmei „inclusiv în ceea ce privește locuința”, această formulare a fost propusă de Parlamentul European [21] și a fost inclusă în propunerea modificată a Comisiei [22]. Odată convenit acordul privind includerea „bunuri[lor] și servicii[lor], la dispoziția publicului” în domeniul de aplicare al directivei, „nu a existat nicio dificultate în a se clarifica faptul că și locuințele intră sub incidența definiției bunurilor și serviciilor” [23].

[18] Normele privind sistemul de locuințe publice din Danemarca se regăsesc în Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (Decretul de modificare a decretului privind exploatarea locuințelor publice), BEK nr. 1368 din 28 noiembrie 2018.

[19] Propunere de directivă a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [COM(99) 566 final din 25 noiembrie 1999].

[20] A se vedea de exemplu articolul 3 din această directivă.

[21] Comisia pentru libertăți și drepturile cetățenilor, justiție și afaceri interne, Raportul privind propunerea de directivă a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [COM(1999) 566 – C5-0067/2000 –1999/0253(CNS)] din 16 mai 2000.

[22] Propunere modificată de directivă a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [COM(2000) 328 final] (JO 2000, C 311E, p. 169).

[23] În acest sens, a se vedea Tyson, A., „The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination”, 2001, în *European Journal of Migration and Law*, p. 199-229, la p. 208.

2. Cu privire la sensul articolului 3 alineatul (1) prima teză din Directiva privind rasa sau originea etnică

45. A doua chestiune introductivă ridicată în ședință privește interpretarea tezei introductive a articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind rasa sau originea etnică, care începe cu următorul text: „*În limitele competențelor conferite Comunității*, prezenta directivă se aplică […]” [24].

46. Mai precis, întrucât prezenta cauză privește o reglementare națională în materie de locuințe publice, domeniu de politică pe care tratatele nu îl conferă competenței de reglementare a Uniunii, această chestiune pune în discuție o problemă mai generală, de natură constituțională, și anume dacă Directiva privind rasa sau originea etnică poate fi aplicabilă în privința unei astfel de politici fără a aduce atingere competențelor naționale.

47. În acest sens, trebuie arătat mai întâi că teza introductivă a articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind rasa sau originea etnică reflectă modul de redactare a articolului 19 TFUE, temeiul juridic care a permis adoptarea acestei directive [25].

48. Acest temei juridic conferă Consiliului Uniunii Europene competența de a adopta acte de combatere, printre altele, a discriminării bazate pe rasă sau origine etnică. O astfel de legislație necesită unanimitate în Consiliu și aprobarea Parlamentului European. Teza introductivă a articolului 19 TFUE prevede că un astfel de act se adoptă „[f]ără a aduce atingere celorlalte dispoziții din tratate și *în limitele competențelor pe care acestea le conferă Uniunii*” [26].

49. Această dispoziție ar putea fi considerată ca fiind reacția statelor membre, în calitate de stăpâni ai tratatelor, la Avizul 2/94 [27], în care Curtea a considerat că Comunitatea Europeană, astfel cum exista în temeiul Tratatului CE, nu putea adera la Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) întrucât tratatele, în forma lor de atunci, nu îi confereau competențe în domeniul drepturilor omului.

50. Prin urmare, articolul 19 TFUE (la acel moment articolul 13 CE) a fost introdus în tratate pentru a conferi Uniunii o astfel de competență care să îi permită să combată în mod activ discriminarea.

51. Această competență orizontală nu avea însă drept scop extinderea domeniilor în care Uniunea putea deja adopta reglementări, ci numai introducea unei „competențe în domeniul drepturilor omului” care să abiliteze Uniunea să combată discriminarea *în cadrul* domeniului de aplicare al dreptului Uniunii, astfel cum este definit de tratate.

52. Având în vedere că politica în domeniul locuințelor nu este un domeniu de competență atribuit Uniunii prin tratate, aceasta înseamnă că Directiva privind rasa sau originea etnică nu se poate aplica normelor naționale care reglementează locuințele publice?

[24] Sublinierea noastră.

[25] Această dispoziție a fost introdusă prin Tratatul de la Amsterdam și, la momentul adoptării Directivei privind rasa sau originea etnică, se regăsea la articolul 13 din Tratatul CE.

[26] Sublinierea noastră.

[27] Avizul 2/94 (Aderarea Comunității la CEDO) din 28 martie 1996 (EU:C:1996:140, punctul 27).

53. O astfel de interpretare a articolului 19 TFUE și a articolului 3 alineatul (1) teza introductivă din Directiva privind rasa sau originea etnică ar fi, în opinia noastră, prea restrictivă și ar exclude aplicarea acestei directive, precum și aplicarea altor acte ale Uniunii care conțin o formulare similară [28] în numeroase domenii ale legislațiilor naționale.

54. Astfel cum s-a explicat mai sus (a se vedea punctul 43 și următoarele din prezentele concluzii), locuințele publice din Danemarca reprezintă un serviciu oferit în schimbul unei remunerații, în sensul tratatelor. Ca atare, locuințele publice intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

55. În această privință, potrivit jurisprudenței constante, chiar și în domeniile în care statele membre dețin competențe de reglementare, opțiunile lor în materie de reglementare sunt limitate de cadrul constituțional și legislativ al Uniunii. De exemplu, în domeniul educației, care este de asemenea de competența statelor membre, Curtea a considerat că, deși dreptul Uniunii nu aduce atingere competenței statelor membre în ceea ce privește conținutul învățământului și organizarea sistemului educațional, nu este mai puțin adevărat că, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte dreptul Uniunii [29].

56. În mod similar, un stat membru este în continuare liber să dispună sau nu de un sistem de locuințe publice, să aleagă forma de sistem de locuințe publice și persoanele care pot beneficia de ele. Cu toate acestea, normele privind locuințele publice, dacă sunt adoptate, nu pot discrimina pe motive interzise de normele Uniunii în materie de combatere a discriminării, a căror adoptare ține de competenta Uniunii în temeiul articolului 19 TFUE. Astfel, dreptul Uniunii limitează într-o anumită măsură opțiunile de care dispun statele membre în ceea ce privește elaborarea politicilor lor în materie de locuințe publice – mai precis, acestea nu pot adopta în materie de locuințe publice politici care sunt discriminatorii pe motive de origine etnică. Prin impunerea unei astfel de limite, Uniunea nu dobândește însă competență în domeniul locuințelor publice, adică aceasta nu se poate substitui statelor membre sau impune acestora anumite tipuri de politică în materie de locuințe.

57. Prin urmare, conferind Uniunii Europene competența de a combate discriminarea „în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, astfel cum este definit de tratate”, statele membre acceptă că politica în materie de egalitate convenită de comun acord va impune limite opțiunilor lor de reglementare și în domeniul politicii locuințelor. Cu alte cuvinte, prin adoptarea Directivei privind rasa sau originea etnică, care se aplică locuințelor, Uniunea a acționat în limitele competențelor care îi sunt conferite prin articolul 19 TFUE și nu și-a atribuit competențe de reglementare noi.

58. Rezultă că Directiva privind rasa sau originea etnică este aplicabilă reglementării naționale privind locuințele publice, chiar dacă statele membre își păstrează competențele de reglementare în domeniul locuințelor publice pe teritoriul aflat sub jurisdicția lor.

[28] A se vedea în această privință Directiva-cadru privind egalitatea de tratament și articolul 3 alineatul (1) din aceasta, care conține o formulare identică. Acest lucru ar putea fi relevant și în ceea ce privește articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (JO 2016, L 119, p. 1), care prevede: „Prezentul regulament nu se aplică prelucrării datelor cu caracter personal […] în cadrul unei activități care nu intră sub incidența dreptului Uniunii.”

[29] A se vedea în această privință Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punctul 70), și Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs ș.a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 59, precum și jurisprudența citată). În domeniul sănătății publice, a se vedea Hotărârea din 16 mai 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, punctul 92).

C. „Originea etnică” ca motiv interzis

59. Din cele de mai sus rezultă că Directiva privind rasa sau originea etnică interzice discriminarea pe motive de origine etnică în domeniul locuințelor publice.

60. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă distincția dintre imigranții „occidentali” și cei „neoccidentali” și descendenții acestora este o distincție întemeiată pe originea etnică în sensul directivei menționate.

61. SAB susține că noțiunea de „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale” nu se bazează pe originea etnică, ci pe cetățenie, care este exclusă din domeniul de aplicare al Directivei privind rasa sau originea etnică în virtutea articolului 3 alineatul (2) din aceasta.

62. Guvernul danez contestă de asemenea că această noțiune este legată de originea etnică, susținând că această noțiune este mai degrabă atât de largă încât nu este susceptibilă să afecteze persoane cu o anumită origine etnică.

63. În schimb, locatarii din cele două zone de transformare care sunt părți în litigiile principale, Institutul danez pentru drepturile omului, raportorii speciali ai Națiunilor Unite, guvernul spaniol și Comisia susțin cu toții în esență că grupul „imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale” ar avea un caracter distinctiv în funcție de originea etnică.

1. Formularea, contextul și finalitatea Directivei privind rasa sau originea etnică

64. În primul rând, trebuie constatat că textul Directivei privind rasa sau originea etnică nu conține o definiție sau o altă indicație cu privire la ceea ce trebuie să se înțeleagă prin „origine etnică”.

65. În lipsa unei definiții în cadrul actului legislativ, se poate căuta sensul obișnuit în limbajul curent al termenilor „etnic”, „etnie” sau „origine etnică” [30]. O căutare rapidă în dicționarele disponibile pe internet arată că acest cuvânt se referă la un grup de persoane cu anumite caracteristici comune. Totuși, aceste caracteristici diferă de la o definiție la alta în dicționare [31]. Acestea includ adesea o cultură, o tradiție, o limbă, o istorie, o rasă sau o religie comună. În plus, definițiile din dicționare adaugă adesea abrevierea „etc.” sau un termen similar, indicând faptul că și alte caracteristici ar putea fi relevante [32].

[30] A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, punctul 30).

[31] De exemplu, the Cambridge Dictionary propune ca una dintre posibilele semnificații ale termenului „etnic”: „care are legătură cu un grup de persoane sau aparține unui grup de persoane care pot fi considerate distincte (= diferite) deoarece împărtășesc aceeași cultură, tradiție, limbă, istorie etc.”. Merriam-Webster Dictionary propune printre altele: „care aparține unor mari grupuri de persoane sau care se referă la grupuri importante de persoane clasate în funcție de istoricul sau originea rasială, națională, tribală, religioasă, lingvistică sau culturală comună”. *Hrvatski jezični portal* (portalul lingvistic croat) sugerează că un „grup etnic” include membri ai unui „ethnos” care au o identitate comună bazată pe aceeași cultură, religie, limbă, obiceiuri și alți factori. Dicționarul Larousse definește „ethnie” ca fiind „groupement 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] Doctrina remarcă de asemenea că este dificil să se găsească o definiție general acceptată a „apartenenței etnice”. A se vedea de exemplu Krivokapić, B., și Salkiewicz-Munnerlyn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection”, în *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, p. 26-40. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, punctul 33).

66. În ceea ce privește contextul în care apare sintagma „origine etnică”, se poate observa că interzicerea discriminării pe o astfel de bază este abordată în actul care tratează în același timp despre interdicția discriminării pe baza rasei. Acest lucru contribuie la înțelegerea semnificației noțiunii de origine etnică?

67. Utilizarea termenilor „etnic” și „rasial” împreună și în mod interschimbabil pare să fie rezultatul evoluției înțelegerii acestui tip de discriminare. Potrivit doctrinei, originile termenului „rasism” par să se regăsească într-o critică a teoriilor științifice anterioare referitoare la „rasă”, care vizau clasificarea populației umane în mai multe „rase” distincte din punct de vedere biologic [33].

68. În Directiva privind rasa sau originea etnică, legiuitorul Uniunii precizează în mod expres că Uniunea respinge astfel de teorii care susțin existența unor rase umane diferite [34]. Cu toate acestea, aceasta continuă să utilizeze termenul „rasă”, dar, spre deosebire de instrumentele juridice anterioare [35], adaugă și termenii „origine etică”, eventual pentru a sublinia legătura acestor noțiuni mai degrabă cu construcțiile sociale decât cu orice caracteristici moștenite.

69. Prin urmare, utilizarea termenilor „origine etnică” în Directiva privind rasa sau originea etnică ar trebui interpretată, împreună cu termenul „rasă”, ca referindu-se la o construcție socială – o percepție într-o societate dată a existenței unui grup care poate fi recunoscut ca diferit pe baza anumitor caracteristici socioculturale precum limba, literatura, muzica, obiceiurile sau alte lucruri similare.

70. În sfârșit, scopul Directivei privind rasa sau originea etnică este de a stabili un cadru pentru combaterea discriminării în vederea punerii în aplicare a principiului egalității. Potrivit articolului 2 TUE, egalitatea este una dintre valorile fundamentale ale Uniunii. Întrucât prezenta directivă pune astfel în aplicare una dintre valorile fundamentale ale Uniunii Europene, noțiunea de „origine etnică” ar trebui interpretată în sens larg [36].

71. Considerentul (12) precizează că Directiva privind rasa sau originea etnică urmărește să asigure „dezvolt[area] unor societăți democratice și tolerante, care să permită participarea tuturor persoanelor, fără deosebire de rasă sau origine etnică”.

[33] A se vedea Bell, M., *Racism and Equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 8.

[34] Considerentul (6) al Directivei privind rasa sau originea etnică.

[35] Astfel, de exemplu, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, care datează din anul 1965, la care sunt părți toate statele membre, și care este menționată în al treilea considerent al Directivei privind rasa sau originea etnică utilizează numai termenii „discriminare rasială”. Cu toate acestea, articolul 1 alineatul (1) din convenția menționată prevede că „expresia «discriminare rasială» are în vedere orice deosebire, excludere, restricție sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, ascendență sau origine națională sau etnică, care are ca scop sau efect de a distruge sau compromite recunoașterea, folosința sau exercitarea, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale în domeniile politic, economic, social și cultural sau în oricare alt domeniu al vieții publice”. Nici Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”) nu conține expresia „origine etnică”. Cu toate acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) a considerat că „[d]iscriminarea întemeiată, printre altele, pe originea etnică a unei persoane constituie o formă de discriminare rasială” (Curtea EDO, 13 noiembrie 2007, D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176 și jurisprudența citată).

[36] În această privință, Curtea a considerat deja că domeniul de aplicare al directivei menționate nu poate fi interpretat în mod restrictiv. A se vedea Hotărârea din 12 mai 2011, Runevič-Vardyn și Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punctul 43), Hotărârea din 16 iulie 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, denumită în continuare „Hotărârea CHEZ”, punctul 42), și Hotărârea din 15 noiembrie 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, punctul 36).

72. În plus, mai multe considerente ale Directivei privind rasa sau originea etnică fac referire la inițiativele Consiliului European, ale Consiliului și ale Comisiei în vederea combaterii „rasismului și xenofobiei” [37]. Combaterea xenofobiei este, prin urmare, un element al dezvoltării societăților *tolerante* [38], iar noțiunea de „origine etnică” ar trebui înțeleasă în funcție de un astfel de obiectiv al directivei menționate.

73. În acest context, noțiunea de „origine etnică” poate fi înțeleasă ca referindu-se la perceperea unei persoane sau a unui grup de persoane ca fiind străini. Astfel înțeleasă, o separare pe considerente de „origine etnică” poate fi considerată o separare între „noi” și „ei”, linia de demarcație depinzând de anumite caracteristici fizice și socioculturale sau cel puțin de percepția că există diferențe între aceste caracteristici.

74. Dezvoltarea unei societăți *tolerante* în privința diferențelor etnice ar implica recunoașterea unor drepturi egale pentru „ei”, în pofida convingerii sau a percepției că „ei” au caracteristici diferite de „noi”.

2. Jurisprudența relevantă a Curții

a) Hotărârile CHEZ și Jyske Finans – elementele „originii etnice”

75. Nu există multă jurisprudență a Curții cu privire la interpretarea noțiunii de „origine etnică”. Dacă nu ne înșelăm, Curtea a analizat în mod direct sensul acestor termeni numai în două cauze: Hotărârea CHEZ și Hotărârea Jyske Finans [39].

76. Cauza CHEZ este cauza de referință în domeniul discriminării etnice. Aceasta a rezultat dintr-o situație în care un furnizor bulgar de energie electrică a montat contoare de energie electrică la o înălțime mai mare de șase metri într-un cartier care era predominant populat de persoane de origine romă, deși plasarea acestora la o înălțime mai mică de doi metri constituia practica obișnuită. Curtea a considerat că, în asemenea împrejurări, persoanele de origine romă pot fi considerate un grup etnic [40].

77. Pentru a ajunge la o astfel de concluzie, Curtea a pornit de la o interpretare mai generală a noțiunii de origine etnică: „noțiunea de origine etnică, care își are originea în ideea că grupurile sociale se disting în special printr-o comunitate de naționalitate, de credință religioasă, de limbă, de origine culturală și tradițională și de mediu de viață, se aplică comunității rome” [41].

78. Din definiția invocată în această hotărâre reiese în mod clar că noțiunea de „origine etnică” grupează persoane pe baza mai multor caracteristici comune, dintre care unele constituie în sine motive interzise de discriminare (religia și, în anumite împrejurări, naționalitatea), în timp ce altele nu constituie astfel de motive (limba, originea culturală și tradițională și mediul de viață).

[37] A se vedea în acest sens considerentele (7), (10) și (11) ale Directivei privind rasa sau originea etnică.

[38] Toleranța este de asemenea valoarea enumerată la articolul 2 a doua teză TUE. În această privință, Directiva privind rasa sau originea etnică ar putea fi înțeleasă ca elaborând nu numai asupra principiului egalității, ci și a valorii toleranței.

[39] Hotărârea din 6 aprilie 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, denumită în continuare „Hotărârea Jyske Finans”).

[40] Hotărârea CHEZ, punctul 60. În raționamentul său, Curtea s-a inspirat de asemenea din Hotărârea Curții EDO din 6 iulie 2005, Nachova și alții împotriva Bulgariei (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), și din Hotărârea Curții EDO din 22 decembrie 2009, Sejdić și Finci împotriva Bosniei și Herțegovinei (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

[41] Hotărârea CHEZ, punctul 46.

79. Așa cum arată analiza termenului „origine etnică”, potrivit sensului comun sau astfel cum este definit în dicționar, caracteristicile menționate în Hotărârea CHEZ nu sunt enumerate în mod exhaustiv (Curtea a utilizat formularea „în special”) și nici îndeplinirea tuturor acestor criterii nu este necesară pentru a considera că o distincție se bazează pe originea etnică.

80. Există totuși o caracteristică pe baza căreia persoanele sunt adesea grupate, însă pe care Directiva privind rasa sau originea etnică nu o are în vedere, și anume cetățenia [42]. Cu toate acestea, astfel cum rezultă din definiția citată mai sus dată în Hotărârea CHEZ [43], chiar și cetățenia ar putea fi luată în considerare pentru a stabili dacă o anumită divizare se întemeiază pe criteriul „originii etnice” atunci când este vorba doar despre unul dintre factori, iar nu despre singurul factor pe care se întemeiază diferența de tratament.

81. În Hotărârea Jyske Finans, Curtea a confirmat că lista caracteristicilor originii etnice enunțate în Hotărârea CHEZ nu este exhaustivă. Aceasta a considerat că țara nașterii [44] ar putea fi de asemenea unul dintre criteriile de determinare a originii etnice a unei persoane chiar dacă această caracteristică nu a fost menționată în Hotărârea CHEZ [45]. Curtea a considerat însă totodată că originea etnică nu se poate întemeia pe singur criteriu, ci trebuie să se întemeieze pe o serie de elemente, dintre care unele sunt de natură obiectivă, iar altele sunt de natură subiectivă [46]. Prin urmare, locul nașterii unei persoane poate conduce la concluzia că această persoană a fost tratată în mod diferit pe baza originii sale etnice, dar nu este suficient pentru a justifica un asemenea tratament.

82. Deși Curtea a arătat în Hotărârea Jyske Finans că originea etnică posedă caracteristici deopotrivă obiective și subiective, nu a analizat acest aspect. Toate elementele evocate de Curte în Hotărârile CHEZ și Jyske Finans sunt de natură obiectivă. Ar putea exista și elemente de natură subiectivă care să contribuie la noțiunea de origine etnică, cum ar fi percepția apartenenței la un grup etnic, dar acestea nu sunt menționate în niciuna dintre aceste cauze [47]. Elementele de natură subiectivă impun „limite etnice”, care duc la includerea sau excluderea unui grup [48]. Astfel, percepția unui grup etnic potrivit căreia anumite persoane nu aparțin grupului respectiv ar putea constitui un element care să permită să se concluzioneze că diferența de tratament este motivată de originea etnică.

[42] Cetățenia este exclusă din domeniul de aplicare al directivei prin articolul 3 alineatul (2).

[43] A se vedea punctul 77 din prezentele concluzii.

[44] În Hotărârea Jyske Finans, o persoană a susținut că o instituție de credit a discriminat-o pe baza locului său de naștere, adică Bosnia și Herțegovina. Locul nașterii indicat pe permisul său de conducere a fost, potrivit acestei persoane, motivul pentru care această instituție îi solicita să furnizeze documente suplimentare, cum ar fi pașaportul sau permisul de ședere, pentru a prelucra cererea de credit pentru achiziționarea unui autoturism nou. Instituția respectivă nu a solicitat însă documentele suplimentare concubinei sale născute în Danemarca. În speță, Curtea nu a constatat o discriminare pe baza originii etnice, precizând, printre altele, că o astfel de discriminare nu poate fi dedusă numai pe baza unui singur element, precum locul nașterii. În același timp, Curtea nu a exclus locul nașterii ca fiind unul dintre elementele relevante pentru determinarea originii etnice.

[45] Hotărârea Jyske Finans, punctul 18.

[46] Hotărârea Jyske Finans, punctul 19.

[47] A se vedea Krivokapić, B., și Salkiewicz-Munnerlyn, E., *op. cit.*

[48] A se vedea Isajiw, W. W., „Definition and Dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework”, lucrare prezentată în cadrul „Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity”, din 1992, la Ottawa (Canada), și publicată în *Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census* (eds.), *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. 407-427, la p. 6 din exemplarul disponibil la adresa de internet: https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download

b) Hotărârea Feryn – omogenitatea unui grup tratat în mod mai puțin favorabil

83. În Hotărârea CHEZ, grupul etnic pe baza a cărui origine etnică s-a aplicat un tratament mai puțin favorabil era un grup etnic specific, perceput ca un grup omogen [49].

84. În prezenta cauză, grupul de „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale” nu este compus din persoane care împărtășesc în mod obiectiv aceeași istorie, cultură, religie, limbă, loc de origine sau care împărtășesc percepția subiectivă a apartenenței la același grup etnic. În speță, „persoanele neoccidentale” sunt persoane care au imigrat în Danemarca din orice țară din lume, cu excepția țărilor considerate occidentale. Astfel cum a indicat guvernul danez, acest grup provine din țări în care trăiește 88 % din populația mondială.

85. Într-adevăr, spre deosebire de societatea romă din Bulgaria, care era (cel puțin la nivel de percepție) un grup etnic în împrejurările din cauza CHEZ, „persoanele neoccidentale” sunt un grup divers din punctul de vedere al originii etnice.

86. Ceea ce unește însă acest grup nu sunt elementele comune care formează „originea etnică” în cadrul grupului, ci mai degrabă percepția legiuitorului danez potrivit căreia acest grup *nu* are caracteristicile celuilalt grup, și anume „occidentalii”. Grupul este, așadar, constituit pe baza excluderii „neoccidentalilor” din grupul „occidentalilor”.

87. În opinia noastră, această distincție făcută de Legea daneză privind locuințele publice se întemeiază pe convingerea că „imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale” se integrează în societatea daneză cu mai mare greutate decât imigranții și descendenții acestora din țări occidentale. O astfel de convingere a fost confirmată, chiar dacă nu este susținută de niciun element de fapt, de guvernul danez în prezenta procedură.

88. Această poziție, astfel cum a fost indicată de Comisie, se bazează pe ideea că imigranții și descendenții acestora din țările occidentale împărtășesc o cultură similară, tradiții similare și convingeri religioase similare cu cele ale cetățenilor danezi. Din acest motiv, ei formează un grup etnic omogen, diferit de cel al imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale, motiv pentru care membrii grupului de „occidentali” nu au în general probleme de integrare, spre deosebire de membrii grupului de „neoccidentali”.

89. Prin urmare, în ceea ce privește originea etnică, grupul de „neoccidentali” este definit în mod negativ – un grup care *nu posedă* anumite caracteristici etnice, mai degrabă decât un grup care *posedă* anumite caracteristici etnice comune. Această definiție, bazată pe excludere, nu pune însă în discuție faptul că distincția dintre cele două grupuri se face pe baza criteriului „originii etnice”.

90. Problema nouă ridicată de prezenta cauză în raport cu Hotărârea CHEZ este aceea dacă discriminarea tuturor celorlalte etnii, cu excepția etniei dominante în societatea în cauză, este de asemenea vizată de Directiva privind rasa sau originea etnică.

[49] A se vedea, cu toate acestea, criticile aduse unei astfel de abordări față de persoanele rome ca grup omogen în McGarry, A., „Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation”, *Nationalities Papers*, vol. 36 (3), 2008, p. 449-470, la p. 463 și 464.

91. În această privință, suntem de acord cu poziția Comisiei, care a considerat că directiva menționată vizează nu numai situațiile în care un anumit grup etnic este tratat mai puțin favorabil, ci și situațiile în care grupuri diferite se află într-o situație defavorizată, în cazul în care criteriul care stă la baza acestui tratament este „originea etnică” a grupului respectiv. Interpretarea contrară ar compromite combaterea eficientă a discriminării bazate pe originea etnică.

92. În cazul în care „originea etnică” este înțeleasă ca o împărțire în „noi” și „ei” și dacă Directiva privind rasa sau originea etnică este interpretată în sensul că urmărește să „le” confere „drepturi egale” în societățile „noastre”, atunci, pentru a se ridica la înălțimea scopului său, directiva trebuie să se aplice ori de câte ori persoanele sunt tratate mai puțin favorabil doar ca urmare a faptului că sunt percepute ca fiind „diferite” din punct de vedere etnic.

93. Curtea a recunoscut deja, chiar dacă nu în mod expres, că grupul care este tratat într-un mod mai puțin favorabil nu trebuie să fie un grup omogen din punct de vedere etnic. În Hotărârea Feryn [50], litigiul a rezultat din declarația unui angajator din Belgia potrivit căreia nu va angaja „*allochtonen*”, spre deosebire de „*autochthonen*” (cuvântul neerlandez „allochtonen”, în versiunea în limba engleză a hotărârii Curții, a fost tradus prin „imigranți”). Un ONG l-a acționat în justiție pe angajator, solicitând instanței belgiene să constate existența unei discriminări. Principala problemă juridică pe care Curtea a fost invitată să o soluționeze în cauza respectivă a fost dacă, într-o situație în care nu există o victimă ca atare, ar putea exista în continuare o problemă de discriminare pe criterii de rasă sau origine etnică.

94. În cauza Feryn, nici Curtea, nici vreuna dintre părți nu a ridicat problema dacă grupul tratat mai puțin favorabil – „*allochtonen*” – ar putea fi înțeles ca un grup bazat pe originea etnică. La fel ca în prezenta cauză, „*alloctonen*” nu constituia un grup omogen din punct de vedere etnic. Declarația angajatorului a discriminat mai degrabă toți „străinii”, în contrast cu autohtonii sau cu un grup de persoane percepute ca nefiind străini.

95. Astfel, în mod tacit, Curtea a admis că Directiva privind rasa sau originea etnică se aplică și atunci când grupul discriminat nu este un grup etnic omogen, dar tratamentul mai puțin favorabil se bazează totuși pe criteriul „originii etnice” [51].

96. Prin urmare, în opinia noastră, scopul Directivei privind rasa sau originea etnică și jurisprudența Curții confirmă concluzia potrivit căreia un grup tratat mai puțin favorabil nu trebuie să fie un grup omogen atât timp cât persoanele în cauză sunt considerate ca aparținând grupului respectiv pe baza unor criterii care sunt utilizate pentru a stabili originea etnică.

[50] Hotărârea din 10 iulie 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, denumită în continuare „Hotărârea Feryn”).

[51] Nici în contextul ICERD nu există vreo cerință ca tratamentul diferențiat să afecteze doar un grup cu o singură origine etnică pentru a se califica drept discriminare rasială interzisă. A se vedea în acest sens „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” („Observațiile raportorului special al Națiunilor Unite privind formele contemporane de rasism, xenofobie și intoleranță asociată acestora și ale raportorului special al Națiunilor Unite privind locuințele adecvate ca o componentă a dreptului la un standard de viață adecvat și privind dreptul la nediscriminare în acest context, adresate Curții în cauza C-417/23”), disponibile la adresa de internet: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf

3. Criteriul „occidental/neoccidental” utilizat de reglementarea daneză se bazează pe originea etnică

97. În prezenta cauză, „imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale” sunt plasați într-un alt grup decât imigranții și descendenții acestora din țări occidentale pe baza mai multor elemente care indică faptul că originea etnică percepută a fost un motiv de distincție între aceste două grupuri: cetățenia, locul nașterii și ascendența.

98. O persoană aparține primului grup în cazul în care cetățenia sa ori cetățenia părintelui sau a părinților săi nu este daneză sau nu este cetățenia uneia dintre țările occidentale, dacă locul nașterii nu este Danemarca sau o țară occidentală și dacă ascendența sa, demonstrată de locul nașterii părintelui sau a părinților săi, nu este daneză sau nu provine dintr-o țară occidentală. Așa cum a subliniat Institutul danez pentru drepturile omului, copiii imigranților și descendenții acestora din țări neoccidentale născuți în Danemarca pot rămâne în grupul „neoccidentalilor” timp de mai multe generații, chiar dacă dobândesc ei înșiși cetățenia daneză, dacă niciunul dintre părinții lor nu este cetățean danez sau nu este născut în Danemarca.

99. Prin urmare, întrucât criteriul pe baza cărora reglementarea daneză face distincție între „occidentali” și „neoccidentali” este cel al „originii etnice”, Directiva privind rasa sau originea etnică este aplicabilă.

100. Considerăm de asemenea relevator faptul că legiuitorul danez a părut să înțeleagă această divizare ca fiind întemeiată pe linii etnice. În decizia de trimitere, instanța de trimitere a menționat lucrările pregătitoare ale modificărilor din anul 2018 aduse Legii privind locuințele publice, care sugerează că reglementarea în cauză a fost propusă pornind de la premisa că noțiunea „neoccidental” constituie o caracterizare etnică [52].

101. Faptul că „imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale” nu constituie în sine un grup etnic omogen este lipsit de relevanță dacă criteriul potrivit căruia au fost plasați în acest grup este cel al originii etnice.

102. În sfârșit, mai multe organizații internaționale, cum ar fi Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale al Consiliului economic și social al Națiunilor Unite, au considerat de asemenea că instituirea categoriei de migranți „neoccidentali” prin reglementarea daneză reprezintă o discriminare bazată, printre altele, pe originea etnică [53].

103. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să constate că împărțirea între imigranți „occidentali” și imigranți „neoccidentali” și descendenții acestora se întemeiază pe originea etnică.

104. Aceasta ne conduce la întrebarea următoare: dacă Legea privind locuințele publice este discriminatorie și, în cazul unui răspuns afirmativ, ea constituie o discriminare directă sau indirectă.

[52] De exemplu, propunerea de modificare a Legii privind locuințele publice din 2018 prevedea, printre altele, că o concentrare puternică a cetățenilor *de origine etnică diferită* indică faptul că trebuie să se acorde o atenție deosebită zonei în cauză. A se vedea în acest sens punctul 100 din prezenta decizie de trimitere.

[53] Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, „Concluding observations on sixth periodic report of Denmark” („Observații finale cu privire la al șaselea raport periodic al Danemarcei”) (E/C.12/DNK/CO/6), punctul 52; Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale, „Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark” („Observații finale cu privire la rapoartele periodice combinate ale Danemarcei, douăzeci și doi până la douăzeci și patru”), 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, punctul 12.

D. Discriminare directă sau indirectă

105. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă criteriul „occidental/neoccidental” conduce la o discriminare directă sau indirectă.

106. În primul rând, discriminarea implică un tratament negativ al unei persoane sau al unui grup de persoane.

107. Discriminarea directă are loc atunci când un astfel de tratament defavorabil se bazează direct pe originea etnică. Pentru a stabili discriminarea etnică directă, este necesar să se stabilească faptul că o persoană (sau un grup de persoane) este tratată *mai puțin favorabil* decât o altă persoană (sau un alt grup de persoane) *pe baza* criteriului originii etnice [54].

108. Discriminarea indirectă intervine atunci când tratamentul defavorabil al unui grup etnic rezultă dintr-o măsură aparent neutră [55].

109. Recunoașterea faptului că o situație reprezintă discriminare directă sau indirectă nu este întotdeauna facilă sau clară [56].

110. Consecința principală care rezultă din constatarea existenței unei discriminări directe cauzate de o normă sau de o practică este aceea că o astfel de normă sau practică nu poate, în principiu, să fie justificată și este automat interzisă. Un tratament mai puțin favorabil motivat de unul dintre motivele interzise nu este posibil, în principiu, decât în situațiile prevăzute în mod expres de lege. Directiva privind rasa sau originea etnică prevede o astfel de posibilitate numai în cazul în care diferența de tratament bazată pe o caracteristică legată de rasă sau origine etnică reprezintă o cerință profesională reală și determinantă [57]. Situația din prezenta cauză nu rezultă dintr-o astfel de situație.

111. În schimb, discriminarea indirectă poate fi justificată dacă norma aparent neutră care dezavantajează în mod deosebit un grup etnic în comparație cu altul este cu adevărat o normă neutră. Acest lucru ar putea fi stabilit dacă o astfel de normă are un motiv legitim care nu este legat de originea etnică, pe care îl urmărește în mod proporțional.

112. În speță, nu se contestă că persoanele ale căror contracte de închiriere au fost reziliate nu au fost alese pe baza criteriului „occidental/neoccidental”. În schimb, planurile de dezvoltare adoptate pentru fiecare zonă de transformare au stabilit propriile criterii – de exemplu, locatarii ale căror contracte de închiriere au fost reziliate în zona Ringparken au fost selectați pe baza criteriilor de decădere din dreptul de a beneficia de locuințe publice în zonele de transformare, respectiv condamnările lor penale în ultimele șase luni sau nivelul veniturilor lor.

[54] A se vedea articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind rasa sau originea etnică.

[55] A se vedea articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva privind rasa sau originea etnică.

[56] De exemplu, Fredman, S., „Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond”, *Discrimination Law*, ediția a treia, Oxford, OUP, 2023, p. 247-313; Maliszewska-Nienartowicz, J., „Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?”, în *International Journal of Social Sciences*, 2014, p. 41-55, în special p. 41. Pentru o astfel de discuție în contextul hotărârilor privind purtarea vălului, a se vedea van den Brink, M., „The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law”, în *German Law Journal*, 2023, p. 855-880.

[57] Articolul 4 din această directivă.

113. Astfel, unele dintre persoanele al căror contract de închiriere a fost reziliat în zona Mjølnerparken sunt cetățeni danezi care nu pot fi plasați în grupul „imigranților și descendenților acestora din țările neoccidentale” în sensul reglementării daneze.

114. Cu toate acestea, faptul că victimele concrete ale discriminării, fie directe, fie indirecte, au fost și persoane care nu sunt „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale” nu afectează posibilitatea de a constata existența unei discriminări etnice.

115. Curtea a clarificat acest aspect în Hotărârea CHEZ. O persoană care este victimă a discriminării și care a apelat la o instanță pentru protecție juridică nu trebuie să aparțină grupului etnic tratat mai puțin favorabil. Această persoană poate fi pur și simplu o victimă colaterală a invocării originii etnice în procesul de luare a deciziilor sau în procesul de legiferare. În Hotărârea CHEZ, victima discriminării a fost o persoană care nu era de etnie romă, ci locuia în cartierul în care contoarele de energie electrică erau amplasate la o înălțime anormală deoarece cartierul era populat în principal de persoane de origine romă. În acest context, Curtea a considerat că principiul egalității de tratament „nu se aplică unei anumite categorii de persoane, ci în funcție de motivele menționate la articolul 1 din [Directiva privind rasa sau originea etnică], astfel încât acesta are vocație să profite de asemenea persoanelor care, deși nu aparțin ele însele rasei sau etniei în cauză, suportă însă un tratament mai puțin favorabil sau o situație specială dezavantajoasă pentru unul dintre aceste motive” [58].

116. În același mod, și cetățenii danezi sau imigranții și descendenții acestora din țări occidentale se pot prevala de interdicția discriminării etnice prevăzută de Directiva privind rasa sau originea etnică în cazul în care au fost tratați în mod defavorabil ca urmare a aplicării criteriului originii etnice sau a unui criteriu aparent neutru care afectează însă în mod predominant persoanele care aparțin grupului „neoccidental”.

117. O altă problemă precizată în jurisprudența Curții și care poate fi pertinentă pentru prezenta cauză este aceea că, pentru ca discriminarea să fie stabilită, nu este necesar să existe o victimă concretă a discriminării. Din Hotărârea Feryn rezultă că este suficient ca aplicarea criteriului originii etnice să *poată* conduce la un tratament mai puțin favorabil al anumitor persoane [59].

118. Aceasta înseamnă că discriminarea poate fi constatată și în procedurile care implică un control jurisdicțional abstract, cum ar fi cea inițiată de 11 locatari din zona de locuințe Mjølnerparken.

119. Rămâne de rezolvat aspectul dacă tratamentul defavorabil, și anume existența unui risc de reziliere unilaterală a contractelor de închiriere, rezultă din aplicarea criteriului „occidental/neoccidental” bazat pe originea etnică sau este rezultatul unei norme neutre din punctul de vedere al originii etnice, pe baza căreia au fost identificate persoanele ale căror contracte de închiriere au fost reziliate (prin referire la infracționalitate sau la sărăcie). În prima situație, discriminarea în cauză ar fi o discriminare directă. În cea de a doua situație, aceasta ar putea fi calificată drept discriminare indirectă dacă afectează mai multe persoane aparținând unui grup etnic (în speță, „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale”) și nu este justificată.

[58] Hotărârea CHEZ, punctul 56.

[59] Punctele 23 și 25 din această hotărâre.

120. În opinia noastră, există două motive pentru a considera că situația creată de reglementarea daneză constituie o discriminare directă, astfel cum vom detalia în continuare. În cazul în care Curtea nu este însă de acord cu poziția noastră, vom oferi Curții o soluție alternativă potrivit căreia situația ar putea fi înțeleasă ca discriminare indirectă.

1. Discriminare directă

121. Pentru a constata existența unei discriminări directe, tratamentul mai puțin favorabil trebuie să se bazeze în mod direct pe originea etnică.

122. Tratamentul *mai puțin* favorabil implică un element de comparație – pentru ca o discriminare directă să se producă, o persoană trebuie să fie tratată mai puțin favorabil decât este sau ar fi tratată o altă persoană aflată într-o situație comparabilă.

123. În ce constă tratamentul mai puțin favorabil în prezenta cauză și care este elementul de comparație?

124. În opinia noastră, tratamentul defavorabil în speță există la două niveluri.

125. Prima manifestare evidentă a tratamentului defavorabil este rezilierea unilaterală a contractelor de închiriere în unitățile locative publice sau posibilitatea unei astfel de rezilieri unilaterale.

126. A doua manifestare, mai puțin vizibilă, a tratamentului defavorabil este stigmatizarea unui grup etnic.

127. Vom examina pe rând cele două manifestări ale discriminării directe.

a) Rezilierea unilaterală a contractelor de închiriere

128. Planurile de dezvoltare în cauză au condus sau ar putea conduce la rezilierea contractelor de închiriere în locuințele publice, privând astfel locatarii de locuințele lor.

129. Potrivit articolului 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), respectarea domiciliului este un drept fundamental garantat de dreptul Uniunii. Curtea, întemeindu-se pe jurisprudența Curții EDO [60], a recunoscut importanța acestui drept fundamental, considerând în special că pierderea locuinței familiale constituie o ingerință importantă în acest drept întrucât pune familia persoanei vizate într-o situație deosebit de fragilă [61].

130. În cursul procedurii, s-a susținut că locatarii în cauză nu și-au pierdut sau nu și-ar pierde locuința întrucât asociația de locuințe este obligată prin lege să le ofere o nouă locuință adecvată.

[60] Hotărârea Curții EDO din 27 septembrie 1995, McCann și alții împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), și Hotărârea Curții EDO din 25 iulie 2013, Rousk împotriva Suediei (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punctele 63 și 65, precum și jurisprudența citată), care a fost confirmată prin Hotărârea din 9 noiembrie 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, punctul 85).

131. Fără a fi necesar să se stabilească în ce măsură acest drept de relocare a fost respectat în practică, ceea ce ar fi, în orice caz, de competența instanței naționale să constate, este suficient să se afirme că posibilitatea de relocare nu are nicio legătură cu problema diferenței de tratament.

132. Cu alte cuvinte, elementul de comparație relevant pentru a concluziona în prezenta cauză dacă există un tratament *mai puțin favorabil* îl reprezintă locatarii din unitățile locative publice din alte zone locative vulnerabile, precum cele definite la articolul 61a alineatul (1) din Legea privind locuințele publice. Aceste zone sunt comparabile deoarece, la fel ca zonele de transformare, îndeplinesc de asemenea două sau mai multe dintre criteriile socioeconomice, legate de criminalitate, șomaj, venituri mici și lipsa educației. Cu toate acestea, locatarii din zonele vulnerabile nu sunt expuși riscului de a-și pierde locuința, spre deosebire de cei care locuiesc în zone de transformare. Singura diferență dintre cele două zone este că populația din zonele vulnerabile este formată în proporție de mai puțin de 50 % din imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale.

133. Prin urmare, chiar dacă locatarilor din zonele de transformare li se oferă o nouă locuință adecvată, aceștia sunt în continuare tratați mai puțin favorabil în raport cu locatarii din zone comparabile în care majoritatea locuitorilor sunt rezidenți „occidentali”. Primii riscă rezilierea contractele lor de închiriere, în timp ce aceștia din urmă nu se confruntă deloc cu un astfel de risc.

134. Structura reglementării daneze, care obligă asociațiile de locuințe și autoritățile locale să adopte planuri de dezvoltare, dar le lasă acestora opțiunile privind măsurile specifice care conduc la reducerea numărului de locuințe publice, creează o imagine potrivit căreia „vinovatul” pentru rezilierea contractelor de închiriere este planul concret de dezvoltare, iar nu Legea privind locuințele publice.

135. Cu toate acestea, în opinia noastră, cele două nu pot fi disociate. Dacă nu ar fi existat o diferențiere între zonele vulnerabile și societățile paralele pe baza criteriului etnic, locatarii societăților paralele, care au îndeplinit criteriile în ultimii cinci ani, nu ar fi expuși riscului de a-și pierde locuințele. În caz contrar, dacă ar fi necesare planuri de dezvoltare și pentru zonele vulnerabile, nu ar exista niciun tratament mai puțin favorabil. Cu toate acestea, tocmai criteriul etnic utilizat de Legea privind locuințele publice a fost cel care a determinat diferența de tratament.

136. Astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea CHEZ, „este suficient, pentru a exista o discriminare directă în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din [Directiva privind rasa sau originea etnică], ca această origine etnică [a romilor] să fi determinat decizia de a institui tratamentul menționat” [62].

137. În speță, originea etnică neoccidentală a locatarilor a fost determinantă în ceea ce privește obligația de a adopta planuri de dezvoltare. Obligația de a adopta un astfel de plan creează un risc de pierdere a locuinței, plasând astfel locatarii din zonele de transformare într-o poziție mai puțin favorabilă decât locatarii din zonele vulnerabile.

138. Chiar și mai clar decât în împrejurările din cauza CHEZ, în care societatea bulgară nu a invocat în mod expres un criteriu etnic, reglementarea daneză relevantă se întemeiază în mod expres pe distincția etnică dintre rezidenți occidentali și rezidenți neoccidentali.

[62] Punctul 76 din această hotărâre.

139. Prin urmare, diferența de tratament există *din cauza* criteriului etnic, ceea ce constituie un caz clar de discriminare directă.

140. În plus, pentru a stabili existența unei discriminări directe, considerăm că nu este relevant să se atribuie legiuitorului danez nicio intenție de discriminare [63]. Este suficient ca tratamentul mai puțin favorabil să fie o consecință a invocării unui criteriu etnic.

141. O astfel de poziție este confirmată încă o dată de constatările din Hotărârea CHEZ, potrivit cărora, „dacă rezultă că o măsură care dă naștere la o diferență de tratament a fost instituită din motive legate de rasă sau de originea etnică, o asemenea măsură trebuie calificată drept «discriminare directă» în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din [Directiva privind rasa sau originea etnică]” [64].

142. Guvernul danez a explicat că intenția care stă la baza Legii privind locuințele publice constă în efortul de a permite și de a încuraja o mai bună integrare a imigranților și a descendenților acestora din țări neoccidentale în societatea daneză. O astfel de intenție nu poate fi contestată.

143. Nu pot fi formulate obiecții nici în privința constatării, dacă este fundamentată științific, că imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale se integrează în societatea daneză cu mai mare greutate decât imigranții și descendenții acestora din țările occidentale [65]. În această privință, este ușor să fim de acord cu Comisia că, într-o societate pluralistă, democratică, nu ar trebui să existe subiecte tabu. Recunoașterea existenței unui dezavantaj structural al unui grup etnic în cadrul unei anumite societăți este, de fapt, un pas necesar în realizarea unei egalități reale [66].

144. Înțelegem dreptul Uniunii în materie de egalitate ca urmărind să stabilească o egalitate reală, iar nu o egalitate pur formală [67]. Acesta este motivul pentru care Directiva privind rasa sau originea etnică, de exemplu, declară că principiul egalității de tratament înseamnă nu numai că nu trebuie să existe discriminare directă, ci și că nu trebuie să existe discriminare indirectă. Discriminarea structurală este o formă de discriminare indirectă dificil de eliminat.

145. Inegalitățile structurale recunoscute nu pot fi soluționate însă prin discriminarea grupului etnic care se află deja într-o situație mai dificilă. Dreptul Uniunii în materie de egalitate, inclusiv Directiva privind rasa sau originea etnică, permite adoptarea unor măsuri de acțiune pozitivă pentru a aborda asemenea inegalități integrate [68]. Așadar, statele membre pot adopta măsuri pentru a compensa dezavantajele legate de originea etnică. În timp ce astfel de măsuri ar putea aduce beneficii grupului defavorizat fără a aduce în același timp beneficii altor grupuri, măsurile de acțiune pozitivă nu pot discrimina grupurile defavorizate chiar dacă se consideră că acest lucru ar putea aduce beneficii grupului respectiv pe termen lung.

63 Cu privire la problemele cauzate de încercarea de a defini discriminarea directă prin intenție de discriminare, a se vedea Campbell, C., și Smith, D., „Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination”, în *Modern Law Review*, 2023, p. 307-330.

64 Punctul 95 din această hotărâre.

65 Cu toate acestea, o astfel de concluzie este acceptabilă numai în cazul în care se bazează pe fapte și pe cercetări adecvate, iar nu dacă se întemeiază pe stereotipuri și prejudecăți.

66 A se vedea în acest sens Marion Young, I., care afirmă că „[î]n cazul în care inegalitatea structurală etnicizată influențează atât de multe instituții și, eventual, stigmatizează și sărăcește atât de multe persoane, o societate care urmărește să remedieze o astfel de nedreptate trebuie să *observe* procesele de diferențiere rasială înainte de a le putea corecta”, în Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), p. 79-116, în special p. 91.

67 Cu privire la diferență, a se vedea de exemplu De Vos, M., „The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law”, în *International Journal of Discrimination and the Law*, 2020, p. 62-87. Mai general, cu privire la diferitele abordări ale noțiunii de „egalitate”, a se vedea McCrudden, C, „The New Concept of Equality”, Academy of European Law, articol prezentat la Centrul de conferințe ERA, Trier, 2-3 iunie 2003.

68 Articolul 5 din Directiva privind rasa sau originea etnică.

146. Se spune că „drumul spre iad este pavat cu bune intenții”. Efortul de diversificare a cartierelor ar putea într-adevăr să aibă la bază o intenție bună. Cu toate acestea, o astfel de diversificare nu poate fi realizată prin plasarea unui grup etnic deja defavorizat într-o poziție mai puțin favorabilă. Totuși, în prezenta cauză, reglementarea daneză are exact această consecință.

b) Stigmatizarea

147. Ajungem astfel la al doilea motiv pentru care Legea privind locuințele publice ar putea fi înțeleasă ca fiind direct discriminatorie: stigmatizarea [69].

148. În scopul acestei discuții, înțelegem stigmatizarea în sensul că membrilor unui grup etnic li se atribuie caracteristici reprobabile din punct de vedere social numai pe baza apartenenței sau a percepției de apartenență a acestora la grupul respectiv.

149. În Hotărârea CHEZ, Curtea a considerat caracterul jignitor și stigmatizant al practicii în discuție în acea cauză, care presupunea că toți membrii unui grup etnic erau autori potențiali ai unor fapte ilicite, ca fiind un motiv pentru a constata un tratament mai puțin favorabil [70].

150. În mod similar, normele ar putea fi înțelese ca fiind discriminatorii pe baza originii etnice dacă se bazează pe stereotipuri generalizate și prejudecăți cu privire la un grup etnic [71].

151. În această privință, decizia de trimitere prezintă anumite pasaje din actele pregătitoare ale Legii privind locuințele publice [72]. În propunerea din anul 2010 privind definiția juridică a ghetourilor s-a afirmat că ar trebui utilizate trei criterii pentru definirea unui ghetou: i) proporția imigranților și a descendenților acestora din țări neoccidentale, ii) proporția persoanelor aflate în șomaj și iii) proporția persoanelor cu condamnări penale. În plus, s-a susținut că fiecare dintre aceste trei criterii și, prin urmare, criteriul „neoccidental” în sine indică existența unei probleme sociale. În strategia guvernului danez intitulată „O Danemarcă fără societăți paralele – Niciun gheto în 2030”, menționată la punctul 25 din prezentele concluzii, se arată că societățile paralele, și anume enclavele formate din persoane care nu participă activ la societatea daneză, s-au format din rândul rezidenților neoccidentali. Potrivit documentului citat, aceste persoane nu participă și nici măcar nu încearcă să participe activ la societatea daneză și la piața muncii. Ele nu aderă la valorile daneze; de exemplu, femeile sunt considerate inferioare bărbaților, iar controlul social și lipsa egalității impun limite stricte libertății de exprimare a persoanelor [73]. Așadar, potrivit acestei strategii, este vorba despre „spirala negativă a contraculturii”.

152. Prin generalizarea acestor caracteristici, percepute ca negative și inacceptabile în Danemarca, și atribuirea lor tuturor imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale, Legea privind locuințele publice pare nu numai să se bazeze pe prejudecăți, ci și să contribuie la perpetuarea acestor stereotipuri și stigmatizări.

[69] Unii autori au elaborat propunerea conform căreia scopul normelor de combatere a discriminării ar trebui să fie combaterea stigmatizării. A se vedea Solanke, I.. *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

[70] Punctul 87 în coroborare cu punctul 84 din această hotărâre.

[71] Ca sursă de inspirație, este posibilă invocarea în acest context a constatărilor Curții EDO din Hotărârea din 24 mai 2016, Biao împotriva Danemarcei (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), care a fost discutată în cadrul ședinței. A se vedea în special punctul 126 din hotărârea menționată.

[72] A se vedea punctele 99-103 din prezenta decizie de trimitere.

[73] În traducere directă, textul planului prevedea: „Am obținut un grup de cetățeni care nu adoptă pe deplin normele și valorile daneze, în cadrul căruia femeile sunt uneori considerate mai puțin valoroase decât bărbații, controlul social și inegalitatea de gen impunând uneori constrângeri stricte asupra libertăților individuale”. Extras din Tireli, U., „Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark”, în *Migration and Diversity*, 2024, p. 151-163, în special p. 160.

153. În același timp, nu pare să existe nicio dovadă a existenței unor societăți paralele sau a faptului că acestea sunt constituite exclusiv din imigranți neoccidentali [74]. Este, desigur, de competența instanței naționale să verifice acest aspect. Cu toate acestea, atunci când i s-a solicitat în ședință să descrie criteriile pe baza cărora se concluzionează că o persoană nu este integrată în societatea daneză, guvernul danez a invocat criteriile socioeconomice care definesc societățile vulnerabile și necunoașterea limbii daneze. Aceste criterii nu indică în sine că persoanele care se află într-o astfel de situație nu „doresc” să se integreze în societatea daneză și nici că numai „imigranții neoccidentali și descendenții acestora” se confruntă cu astfel de probleme de integrare.

154. Organizațiile internaționale au remarcat de asemenea potențialul stigmatizant al Legii privind locuințele publice. Astfel, Comitetul ONU pentru eliminarea discriminării rasiale și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că termenii „occidental” și „neoccidental”, astfel cum sunt utilizați în reglementarea respectivă și în politicile din Danemarca, pot conduce la marginalizarea și la stigmatizarea persoanelor calificate drept „neoccidentale” și că ar putea crea o distincție între persoanele considerate „danezi adevărați” și „celelalte” persoane [75]. Evaluând „planul privind societățile paralele”, Comitetul a concluzionat că adăugarea unui element etnic și rasial discriminatoriu în legislație poate duce la stigmatizare în diferite domenii ale vieții, cum ar fi ocuparea unui loc de muncă, obținerea unei locuințe și accesul la servicii [76].

155. În mod similar, Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale a observat că Legea privind locuințele publice „conduce nu numai la discriminare pe motiv de origine etnică și naționalitate, ci și la marginalizarea în continuare a rezidenților respectivi [din țări neoccidentale]” [77].

156. Astfel, în mod paradoxal, reglementarea daneză care a fost adoptată pentru a ajuta imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale să se integreze mai ușor în societatea daneză pare să aibă efectul contrar. Perpetuând stigmatizarea pe motive etnice, aceasta face mai dificil pentru membrii grupului de „imigranți neoccidentali și descendenți ai acestora” să își găsească un loc de muncă, să dobândească respect și să participe pe picior de egalitate în societatea daneză.

157. În concluzie, regimul legislativ danez, înțeles ca incluzând Legea privind locuințele publice și planurile de dezvoltare care trebuie adoptate în temeiul acestei legi, pare, așadar, să discrimineze în mod direct pe baza unui criteriu etnic („neoccidental”). În primul rând, acest regim plasează toate persoanele care au legătură cu un asemenea criteriu într-o situație precară în ceea ce privește securitatea dreptului lor la o locuință, ceea ce conduce la un tratament mai puțin favorabil în raport cu locatarii din alte cartiere comparabile. În al doilea rând, acesta stigmatizează grupul etnic al cărui dezavantaj structural în ceea ce privește capacitatea sa de a se integra în societatea daneză a fost recunoscut, limitând astfel șansele de integrare în această societate în loc să le sporească.

158. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare în sensul că regimul danez instituit în temeiul Legii privind locuințele publice reprezintă o discriminare directă.

[74] A se vedea de exemplu Barse, M., „Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet”, 20 februarie 2018, disponibil la adresa de internet: https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet (ultima accesare la data de 3 februarie 2025) (traducere automată în limba engleză).

[75] A se vedea Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale, *op. cit.*, punctul 10.

[76] *Ibidem*, punctul 12.

[77] A se vedea Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, *op. cit.*, punctul 51.

2. Soluție alternativă: discriminarea indirectă

159. Comisia a apreciat că situațiile aflate la originea litigiilor pendinte în fața instanței de trimitere trebuie calificate drept discriminare indirectă.

160. Potrivit Comisiei, acest lucru se datorează faptului că locatarii ale căror contracte de închiriere au fost reziliate nu au fost aleși pe baza unui criteriu etnic. În zona Ringparken, criteriile au fost reprezentate de nivelul veniturilor și de condamnările penale ale locatarilor sau ale partenerilor acestora în ultimele șase luni. În zona Mjølnerparken au fost vândute două blocuri întregi, astfel încât toate contractele de închiriere au trebuit să fie reziliate. Dintre acești locatari, mulți erau totuși cetățeni danezi născuți în Danemarca și care nu făceau parte din grupul „imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale”.

161. În cazul în care Curtea ar interpreta cauza în acest mod, sugerăm că incidența Legii privind locuințele publice asupra rezilierii contractelor de închiriere ar trebui să fie interpretată cel puțin ca o discriminare indirectă.

162. În temeiul acestei legi, planurile de dezvoltare care, în unele cazuri, au condus la rezilierea unilaterală a contractelor de închiriere, trebuie stabilite doar în zonele în care peste 50 % dintre locuitori sunt „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale”. Calcule simple aplicate unei astfel de situații sugerează că există un risc mai mare ca contractul de închiriere al unui „neoccidental” să fie reziliat decât contractul de închiriere al unui „occidental” deoarece se știe dinainte că există mai mulți „neoccidentali” decât „occidentali” care locuiesc în cartier.

163. Prin urmare, astfel cum a sugerat Comisia, imigranții și descendenții acestora din țări neoccidentale sunt expuși unui risc mai mare de reziliere a contractelor lor de închiriere.

164. Atunci când, din punct de vedere statistic, un grup etnic este afectat de o normă neutră într-o măsură mai mare decât alte grupuri, are loc o discriminare indirectă.

165. Cu toate acestea, un astfel de dezavantaj special pe care îl suferă un grup etnic poate fi justificat dacă o normă neutră are un obiectiv legitim pe care îl urmărește în mod proporțional. Această apreciere este de competența instanței naționale.

166. Argumentul în această privință este că măsurile privind cartierele în care majoritatea populației este formată din „neoccidentali” sunt luate pentru a permite o mai bună integrare a acestora în societatea daneză [78]. Modificarea structurii cartierului este înțeleasă ca o consolidare a acestei integrări.

167. Pentru a aprecia dacă discriminarea indirectă poate fi justificată, instanța națională va trebui mai întâi să stabilească ce înțelege legiuitorul danez printr-o integrare reușită în societatea daneză. În ședință, guvernul danez a explicat că acest lucru ar implica participarea pe piața muncii, lipsa condamnărilor penale și cunoașterea limbii daneze.

168. Înțelegerea a ceea ce înseamnă integrarea cu succes este necesară pentru ca Curtea să treacă la analiza proporționalității. În cadrul acestui exercițiu, instanța națională va trebui să examineze mai întâi dacă reducerea numărului de locuințe publice prin rezilierea unui contract de închiriere

[78] Chiar dacă este evident că facilitarea integrării este un obiectiv de dorit și legitim, nu este deloc ușor să se găsească linia de demarcație potrivită între multiculturalism și acceptarea diferențelor și limitele toleranței. Pentru o discuție generală, a se vedea Joppke, C., „The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy”, în *The British Journal of Sociology*, 2004, p. 237-257.

în anumite cartiere poate duce la integrare (un grad mai mare de integrare pe piața forței de muncă, alfabetizarea în daneză, reducerea criminalității etc.). De asemenea, va trebui să evalueze coerența acestei măsuri și dacă ar trebui luate măsuri în favoarea integrării doar a imigranților și a descendenților acestora din țări neoccidentale. În cazul în care o astfel de decizie de politică publică se bazează pe prejudecăți sociale existente, iar nu pe dovezi științifice, conform cărora imigranții se integrează cu mai mare greutate, obiectivul acestei politici poate fi pus sub semnul întrebării [79].

169. În următoarea etapă a analizei proporționalității, instanța națională trebuie să examineze dacă, pentru realizarea integrării, era necesară o reducere a numărului de locuințe publice. Aceasta ar fi situația dacă același obiectiv nu ar fi putut fi atins prin măsuri mai puțin restrictive pentru dreptul la locuință al locatarilor în cauză. În această privință, instanța menționată ar putea fi nevoită să analizeze mai în detaliu argumentele guvernului danez potrivit cărora acesta a încercat deja să atingă obiectivul respectiv prin alte măsuri, dar demersul său a eșuat. În sfârșit, chiar dacă reducerea numărului de locuințe publice este o măsură adecvată și necesară pentru atingerea obiectivelor de integrare, astfel cum au fost stabilite prin lege, ultima etapă a analizei proporționalității impune instanței naționale să pună în balanță valoarea unui astfel de obiectiv cu intensitatea ingerinței în dreptul la locuință. În cazul în care se apreciază că un astfel de drept a fost afectat în mod excesiv, instanța națională ar putea considera că măsura este disproporționată, ceea ce ar putea necesita ca legiuitorul să reconceptualizeze obiectivul legitim al integrării.

170. În ceea ce ne privește, pentru motivele pe care le-am dezvoltat la punctele 130-153 și 156 din prezentele concluzii, suntem sceptici cu privire la posibilitatea ca reglementarea daneză privind locuințele publice să fie justificată de obiectivul de a permite integrarea „imigranților și descendenților acestora din țări neoccidentale”. În orice caz, astfel cum am explicat deja, nu considerăm convingător faptul că efectul pe care criteriul „occidental/neoccidental” utilizat de Legea privind locuințele publice îl are asupra rezilierii contractelor de închiriere poate fi interpretat ca reprezentând o normă neutră.

171. Prin urmare, propunem Curții să constate că o situație precum cea creată prin Legea privind locuințele publice în Danemarca constituie o discriminare directă, iar nu una indirectă.

IV. Concluzie

172. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Østre Landsret (Curtea de Apel a Regiunii de Est, Danemarca) după cum urmează:

1) Noțiunea de „origine etnică” prevăzută la articolele 1 și 2 din Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică

   trebuie interpretată în sensul că include un grup de persoane definite ca „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale”.

[79] A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punctul 39), Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562, punctul 92), și Hotărârea din 3 februarie 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punctul 70).

2) Regimul care utilizează noțiuni precum „imigranți și descendenți ai acestora din țări neoccidentale” pentru calificarea unui cartier în care urmează să fie redus numărul de locuințe publice

trebuie interpretat ca fiind direct discriminatoriu în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/43.