

Version anonymisée

Traduction

C-417/23 – 1

Affaire C-668/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

6. juillet 2023

Juridiction de renvoi :

Vestre Landsret (Danemark)

Date de la décision de renvoi :

30. juin 2023

Partie défenderesse :

Slagelse Almennyttige Boligselskab Department
Schackenborgvænge

XM

ZQ

EG

FZ

DL

WS

JI

PB

VT

YB

TJ

RK

Partie défenderesse :

MV

EH

LI

AQ

LO

Ministère des affaires sociales, du logement et du vieillissement

ØSTRE LANDSRET

DÉCISION

rendue le 30 juin 2023

[OMISSIS]

Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge

[OMISSIS]

contre

- 1) MH [OMISSIS] [affaire au principal n° 1]
- 2) EH [OMISSIS] [affaire au principal n° 2]
- 3) LI [OMISSIS] [affaire au principal n° 3] et
- 4) AQ et LO [affaire au principal n° 4]

Intervenants :

BL – Danmarks Almene Boliger

[OMISSIS]

et

Institut for Menneskerettigheder

[OMISSIS]

et

[OMISSIS]

1) XM

2) ZQ

3) [...]

4) FZ

5) DL

6) WS

7) JI

8) PB

9) VT

10) YB

11) TJ et

12) RK

[OMISSIS] [affaire au principal n° 5]

contre

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

(antérieurement Indenrigs- og Boligministeriet, auparavant tidligere Transport- og Boligministeriet)

[OMISSIS]

Intervenants :

Institut for Menneskerettigheder

[OMISSIS]

et

Rapporteurs spéciaux de l'ONU

[OMISSIS]

Introduction

- 1 Conformément à l'article 267, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 267, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Østre Landsret (Cour d'appel de la région Est, Danemark) a décidé de demander à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2000/43/CE [du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO 2000, L 180, p. 22)].
- 2 Des questions similaires sont examinées dans un certain nombre d'autres affaires pendantes devant les tribunaux danois, dont sept affaires portées devant le Højesteret (Cour suprême, Danemark) et deux affaires devant le Retten i Aarhus d'Aarhus (tribunal d'Aarhus, Danemark). Le 19 décembre 2022, le Højesteret (Cour suprême) a décidé de sursoir à statuer dans les affaires pendantes devant lui afin d'attendre que la Cour examine les questions préjudicielles dans les présentes affaires.

Les faits et le déroulement de la procédure

- 3 La demande de décision préjudicielle porte sur un total de cinq affaires individuelles.
- 4 [Les affaires au principal n° 1 à 4] [OMISSIS], qui sont traitées ensemble, concernent la validité de la résiliation des baux de cinq locataires du lotissement Schackenborgvænge dans la zone d'habitation de Ringparken à Slagelse [Danemark].
- 5 [L'affaire au principal n° 5], introduite par onze locataires du lotissement Mjølnerparken à Copenhague porte sur la légalité de l'approbation du plan d'aménagement de la zone par le Social-, Bolig- og Ældreministeriets (ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées) (à l'époque, le Transport- og Boligministeriet [ministère des Transports et du Logement]).
- 6 Les affaires ont toutes été renvoyées devant le landsretten (cour d'appel) en première instance, car il a été estimé qu'elles soulevaient des questions de principe.
- 7 Dans l'ensemble de ces affaires, la question centrale est celle de savoir si les règles danoises relatives aux plans d'aménagement destinés à réduire [la part de] logements sociaux familiaux dans les « zones en transformation » (anciennement « zones ghettoisées difficiles »), conformément à l'article 168a et à l'article 61a, paragraphe 4, de l'almenboligloven (loi sur le logement social), lus en

combinaison avec l'article 61a, paragraphe 2, et l'article 61a, paragraphe 1, et les dispositions expliquées plus en détail ci-dessous, impliquent une discrimination fondée sur l'origine ethnique contraire au lov om etnisk ligestilling (loi sur l'égalité de traitement ethnique) et à la directive qui la sous-tend (directive 2000/43).

- 8 Ainsi, le lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger mv. (almenboligloven) [arrêté de codification n° 1877 relatif notamment au logement social (loi sur le logement social)] du 27 septembre 2021 prévoit que les bailleurs sociaux propriétaires d'une zone d'habitation doivent, en collaboration avec le conseil municipal, préparer un plan d'aménagement pour les zones de logement social désignées comme « zones en transformation ». Le Indenrigs- og boligministeren (ministre de l'Intérieur et du Logement) doit approuver le plan d'aménagement.
- 9 En vertu de l'article 61a, paragraphe 4, de la loi sur le logement social, une zone de logement social est qualifiée de « zone en transformation » (auparavant « zone ghettoïsée difficile ») si elle a rempli les conditions d'une « société parallèle » (anciennement « ghetto ») au cours des cinq dernières années.
- 10 En vertu de l'article 61a, paragraphe 1 et 2, de la loi sur le logement social, une « société parallèle » est une zone d'habitation qui remplit au moins deux des quatre critères relatifs au lien des résidents avec le marché du travail, au niveau de criminalité, au niveau d'éducation et au revenu moyen, et où vivent plus de 50 % d'« immigrants originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».
- 11 Dans le plan d'aménagement, le bailleur social et le conseil municipal doivent expliquer comment ils réduiront la proportion de logements sociaux familiaux dans la zone d'habitation à un maximum de 40 % du nombre total de logements d'ici le 1^{er} janvier 2030.
- 12 Il appartient au bailleur social et au conseil municipal de décider de la manière dont la réduction intervient dans une zone de logements sociaux donnée. Toutefois, les travaux préparatoires (notes explicatives) de la loi sur le logement social indiquent que la réduction peut être réalisée, par exemple, en transformant des logements sociaux familiaux en logements pour jeunes ou pour personnes âgées, en construisant des logements privés ou en acquérant, en vendant ou en démolissant des logements sociaux familiaux.
- 13 Le plan d'aménagement peut donc avoir pour conséquence la résiliation du bail des locataires de la zone de logement social. Les conséquences pour les locataires individuels dans ces affaires sont décrites ci-après.

Les affaires concernant Schackenborgvænge [(affaires au principal n° 1 à 4)].

- 14 Schackenborgvænge est un lotissement (unité) de logements sociaux dans la zone d'habitation de Ringparken à Slagelse. Ringparken comprend au total cinq unités de logement, dont quatre relèvent du bailleur FOB, tandis que Schackenborgvænge, auquel se rapporte la présente affaire, est une unité qui

dépend de Slagelse Almennyttige Boligselskab (SAB). Schackenborgvænge comprend 136 logements sociaux.

- 15 Avec effet au 1^{er} décembre 2018, Ringparken a été désignée comme « zone ghettoïsée difficile », conformément à l'article 61a, paragraphe 4, de la loi sur le logement social (désignée, en vertu de la législation actuelle, comme « zone en transformation »), car cette zone d'habitation remplissait les quatre conditions prévues à l'article 61a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social concernant le lien des résidents avec le marché du travail, le niveau de criminalité, le niveau d'éducation et le revenu moyen, et parce que 55,6 % des résidents appartenaient également à la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » conformément à l'article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement social.
- 16 Conformément à l'article 168a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social, FOB, SAB et la Slagelse Kommune (municipalité de Slagelse) ont élaboré un plan d'aménagement pour Ringparken, qui a été approuvé par le conseil municipal le 27 mai 2019. Ce plan implique une réduction de la proportion des logements sociaux à 40 %, ce qui, s'agissant de Schackenborgvænge, implique la transformation de certains logements en logements pour jeunes, la démolition de logements sociaux et la construction de nouveaux logements privés.
- 17 En juin 2019, SAB a décidé de céder quatre immeubles d'appartements situés à Schackenborgvænge (136 logements sociaux familiaux) à un acheteur privé. Cette cession n'étant pas conforme au plan d'aménagement approuvé par la municipalité de Slagelse, le plan d'aménagement a été mis à jour et approuvé par la municipalité le 26 août 2019.
- 18 Le 26 août 2019, la municipalité a également approuvé les « critères de location pour la location de biens dans les zones de logement vulnérables de la municipalité de Slagelse vendues à des acheteurs privés », conformément à l'article 27c de la loi sur le logement social. La municipalité de Slagelse a formulé les critères de location définitifs le 17 septembre 2019. Le document contient des dispositions sur les conditions requises pour que les locataires de Schackenborgvænge puissent rester dans leurs logements après la cession. Il est nécessaire de disposer d'un certain niveau de revenus et le locataire et son partenaire ne doivent pas avoir commis d'infraction pénale au cours des six derniers mois.
- 19 Le plan d'aménagement – et la cession de l'unité de Schackenborgvænge – ont été approuvés par le Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen (autorité danoise des transports, de la construction et du logement) le 14 janvier 2020.
- 20 Le 17 février 2020, SAB a résilié 17 baux à Schackenborgvænge, dont ceux des cinq locataires défendeurs. Les résiliations ont été effectuées conformément aux critères de location approuvés, et les locataires dont le bail a été résilié n'auraient

pas été sélectionnés sur la base du critère d'appartenance à la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».

- 21 En ce qui concerne les locataires individuels, on peut indiquer que MH [(affaire au principal n° 1)] vit dans un logement familial à Schackenborgvænge depuis le 15 octobre 2012. Elle est née en Turquie et est citoyenne danoise. Elle n'a pas accepté les offres de relogement permanent.
- 22 EH [(affaire au principal n° 2)] vit dans un logement familial à Schackenborgvænge depuis le 15 avril 2013. Il n'y a pas d'information sur son pays de naissance, ni sur le fait que ses parents soient immigrés ou qu'elle ait acquis la nationalité danoise. Elle n'a pas accepté les offres de relogement permanent.
- 23 LI [(affaire au principal n° 3)] vit dans un logement familial à Schackenborgvænge depuis le 1^{er} novembre 2017. Elle est née en Bosnie et est citoyenne bosnienne. Elle n'a pas accepté les offres de relogement permanent.
- 24 AQ et LO [(affaire au principal n° 4)] vivent ensemble dans un logement familial à Schackenborgvænge depuis le 1^{er} septembre 2017. AQ est née en Syrie, tandis que LO est né au Liban. Ils ont tous deux acquis la nationalité danoise. Ils ont emménagé dans un logement loué à un propriétaire privé en 2022.
- 25 Les locataires défendeurs se sont tous opposés aux résiliations et, par assignation en date du 7 mai 2020, SAB a intenté une action contre eux aux fins [de faire constater] la légalité de la résiliation des baux [des logements] de l'unité et que cette résiliation répond aux conditions prévues à l'article 85, paragraphe 1, point 2, de la loi générale sur la location, lu en combinaison avec l'article 61a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social. En outre, le bailleur a réclamé que les défendeurs quittent les logements [occupés] le plus rapidement possible à la date fixée par le tribunal.
- 26 Les cinq défendeurs ont conclu au rejet des demandes et ont également demandé que SAB reconnaisse la nullité de l'article 61a de la loi sur le logement social.
- 27 Depuis le 1^{er} décembre 2021, Ringparken ne constitue plus une zone en transformation, car cette zone d'habitation ne répond plus aux critères relatifs à la proportion de résidents sans lien avec le marché du travail, à la proportion de résidents condamnés pour certains types de délits et au revenu moyen des résidents. Toutefois, SAB reste tenue de mettre en œuvre le plan d'aménagement approuvé pour la zone.

L'affaire concernant Mjølnerparken [(affaire au principal n° 5)]

- 28 Mjølnerparken est un lotissement de logements sociaux situé à Copenhague qui dépend du bailleur Bo-Vita. Mjølnerparken se compose de 528 logements familiaux et de 32 logements pour jeunes, répartis en quatre blocs.

- 29 Depuis le 1^{er} décembre 2018, Mjølnerparken est désignée comme « zone ghettoïsée difficile » (désormais « zone en transformation »), étant donné que cette zone d’habitation remplit depuis lors trois des quatre critères prévus à l’article 61a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social et qu’environ 80 % des résidents de la zone appartiennent également à la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants », conformément à l’article 61a, paragraphe 4, de la loi sur le logement social, lu en combinaison avec l’article 61a, paragraphe 2, de cette loi. Mjølnerparken est toujours désignée comme « zone en transformation ».
- 30 Bo-Vita a donc préparé un plan d’aménagement pour la zone en date du 8 mai 2019, conformément à l’article 168a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social.
- 31 Le plan d’aménagement s’inscrit dans la continuité d’un plan global pour la zone d’habitation, qui a été adopté le 10 septembre 2015. Outre de ce qui était déjà prévu dans le plan directeur, le plan d’aménagement prévoit, notamment, une réduction de la part des logements sociaux familiaux dans la zone d’habitation à 40 % ou 226 logements, ce qui doit être réalisé par la vente des blocs 2 et 3. Il convient de relever que des affaires introduites par les requérants dans cette affaire contre le bailleur Bo-Vita et concernant le fondement des résiliations sont pendantes devant le boligretten (tribunal du logement).
- 32 Le plan d’aménagement a été approuvé par la Københavns Kommune (ville de Copenhague) le 20 juin 2019 et par le ministère des Transports et du Logement (désormais ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées) le 10 septembre 2019.
- 33 Le 22 décembre 2021, Bo-Vita a annoncé sur son site internet qu’elle avait conclu un accord sur la vente des appartements des blocs 2 et 3. En vertu de la loi, il incombe à Bo-Vita de résilier les baux des locataires des blocs concernés.
- 34 La vente a été approuvée par la ville de Copenhague le 2 juin 2022 puis par le Social- og Boligstyrelsen (autorité sociale et du logement) le 4 janvier 2023. Certains des requérants ont introduit un recours autonome devant le Københavns Byret (tribunal municipal de Copenhague, Danemark) le 21 avril 2023 pour contester la validité de cette approbation.
- 35 Les requérants dans cette affaire [(affaire au principal n° 5)] sont ou étaient tous résidents des blocs 2 et 3.
- 36 XM vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 1994. Il est né au Pakistan et a acquis la nationalité danoise. Il est actuellement relogé temporairement en dehors de Mjølnerparken et s’est vu proposer un relogement dans le bloc 4 de Mjølnerparken, ce qu’il a accepté.
- 37 ZQ vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 1995. Il est né au Liban et possède la nationalité danoise. Il est actuellement relogé temporairement en

dehors de Mjølnerparken et s'est vu proposer un relogement dans le bloc 4 de Mjølnerparken, ce qu'il a accepté.

- 38 FZ vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 1987. Il est né au Pakistan et possède la nationalité danoise. Il est actuellement relogé temporairement en dehors de Mjølnerparken et s'est vu proposer un relogement dans le bloc 4 de Mjølnerparken, ce qu'il a accepté.
- 39 DL vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 2002. Il est né en Syrie et possède la nationalité danoise. À l'heure actuelle, il n'a pas reçu de préavis de résiliation et continue donc à vivre dans le logement qu'il loue.
- 40 WS vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 2002. Elle est née en Syrie et a la nationalité danoise. À l'heure actuelle, elle n'a pas reçu de préavis de résiliation et continue donc à vivre dans le logement qu'elle loue.
- 41 JI vit depuis 1994 dans un logement familial située à Mjølnerparken. Né en Syrie, il était un apatride d'origine palestinienne avant d'obtenir la nationalité danoise. Dans le cadre du plan d'aménagement, [son] bail a été résilié au 1^{er} novembre 2022 par Bo-Vita. Il a accepté d'être relogé en dehors de Mjølnerparken.
- 42 PB vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 1994. Né en Syrie, il était un apatride d'origine palestinienne avant d'obtenir la nationalité danoise. [Son] bail a été résilié par Bo-Vita le 1^{er} novembre 2022 dans le cadre du plan d'aménagement. Il a accepté d'être relogé en dehors de Mjølnerparken.
- 43 VT vit à Mjølnerparken depuis 2002 et louait un logement familial à Mjølnerparken dans le bloc 2. Elle est née en Syrie et a la nationalité danoise. [Le bail de son] logement locatif a été résilié par Bo-Vita le 1^{er} novembre 2022 dans le cadre du plan d'aménagement. Elle a accepté d'être relogée en dehors de Mjølnerparken.
- 44 YB vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 2014. Elle est née au Danemark et possède la nationalité danoise. Dans le cadre du plan d'aménagement, [son] bail a été résilié au 1^{er} novembre 2022 par Bo-Vita et YB a contesté la résiliation. Une affaire est actuellement pendante devant le boligretten i København (tribunal du logement de Copenhague, Danemark). YB est actuellement relogée temporairement à Mjølnerparken.
- 45 TJ vit dans un logement familial à Mjølnerparken depuis 2012. Elle est née au Danemark et possède la nationalité danoise. Dans le cadre du plan d'aménagement, [son] bail a été résilié au 2 janvier 2023 par Bo-Vita. Elle a accepté d'être relogée en dehors de Mjølnerparken.
- 46 RK a toujours vécu à Mjølnerparken et y loue un logement familial. Elle est née au Danemark et possède la nationalité danoise. Ses parents sont tous deux nés au Liban et ont la nationalité danoise. Elle n'a pas reçu à ce jour de notification de résiliation de son bail.

- 47 Le 27 mai 2020, les requérants ont intenté un recours contre le ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées (à l'époque ministère de l'Intérieur et du Logement) au motif que l'approbation par le ministère, le 10 septembre 2019, du plan d'aménagement de Mjølnerparken était invalide, notamment parce que ce plan était fondé sur l'article 61a, paragraphe 4, de la loi sur le logement social.
- 48 Le ministère a conclu au rejet du recours.

Moyens des parties tirés de la discrimination

Les affaires concernant Schackenborgvænge

- 49 SAB, partie requérante, a fait notamment valoir que la résiliation des baux des défendeurs était fondée sur l'article 85, paragraphe 1, point 2, de la loi sur le logement social, selon lequel un propriétaire peut résilier le contrat de bail, entre autres, lorsqu'un bien immobilier situé dans une zone de logement vulnérable, au sens de l'article 61a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social, ou dans une zone de logement faisant l'objet d'un plan d'aménagement, est transféré en tout ou partie.
- 50 SAB n'a eu aucune influence sur la qualification de la zone comme « zone ghettoïsée difficile » (désormais « zone en transformation ») le 1^{er} décembre 2018, et le bailleur est tenu de respecter les règles de la loi sur le logement social, y compris les articles 168a et 168b relatifs à la réduction de la proportion de logements sociaux familiaux à un maximum de 40 % dans les « zones en transformation ».
- 51 SAB a donc préparé, en coopération avec FOB et la municipalité de Slagelse, un plan d'aménagement de la zone, conformément à l'article 168a de la loi sur le logement social. Le plan d'aménagement a été approuvé, entre autres, par le conseil des représentants de SAB, la municipalité de Slagelse et le ministère.
- 52 Schackenborgvænge a ensuite été vendu à Estate Invest A/S, vente qui a été autorisée par l'ensemble des autorités. Les résiliations effectives ont été effectuées sur la base des critères de location adoptés par la municipalité de Slagelse le 26 août 2019 conformément à l'article 27c de la loi sur le logement social. Le plan a eu l'effet escompté, puisque Ringparken ne constitue plus une « zone en transformation » depuis le 1^{er} décembre 2021.
- 53 Les résiliations ne constituent pas une discrimination illégale en violation de l'article 3 de la loi sur l'égalité ethnique. Il n'y a ni discrimination directe ni discrimination indirecte en raison de l'origine ethnique des locataires. SAB n'a pas sélectionné les 17 locataires dont le bail a été résilié sur la base de leur origine raciale ou ethnique. Les critères de résiliation du bail sont, d'une part, les revenus des locataires et, d'autre part, le fait que le locataire ou d'autres membres du foyer du locataire ont commis une infraction pénale au cours des six mois précédents.

Les critères sont basés sur les règles d'allocation municipale de l'article 59, paragraphe 6, premier alinéa, de la loi sur le logement social.

- 54 Il résulte de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2000/43 que celle-ci ne s'applique pas aux discriminations en raison de la nationalité, mais uniquement à celles fondées sur la race ou l'origine ethnique. Parallèlement, il est reconnu que, dans certains domaines, les États ont un intérêt à discriminer sur le fondement de la nationalité et doivent pouvoir le faire.
- 55 La notion d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants », qui figure à l'article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement social, est une [référence] nationale, car les « pays non occidentaux » sont définis comme « tous les pays autres que les pays occidentaux » et comprennent donc au moins 155 pays. Aujourd'hui, environ 940 000 000 personnes vivent dans les pays occidentaux, tandis qu'environ 7 060 000 000 personnes vivent dans les pays non occidentaux. La population des pays non occidentaux représente environ 88,25 % de la population mondiale.
- 56 Les locataires défenseurs font valoir, entre autres, que si SAB est tenue de se conformer à la législation danoise, elle ne l'est pas dans les cas dans lesquels cette législation est contraire aux engagements internationaux [du Danemark].
- 57 Il s'agit d'un cas de discrimination directe. L'article 61a de la loi sur le logement social n'est pas conforme à la directive 2000/43.
- 58 Cette directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination sur le fondement de la race ou de l'origine ethnique en vue de mettre en œuvre dans les États membres le principe de l'égalité de traitement.

L'affaire concernant Mjølnerparken

- 59 Les locataires requérants ont notamment soutenu que l'expression « la race ou l'origine ethnique » figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43 doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut le critère des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » et que cette disposition s'oppose à ce que [les baux] d'un groupe de résidents – occidentaux et non occidentaux – d'une zone d'habitation soient résiliés au motif, notamment, que la proportion d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » est supérieure à 50 %.
- 60 On peut notamment déduire du point 16 de l'arrêt du 6 avril 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278), que la notion de « race ou [d]origine ethnique » à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/43 inclut [la nation d'] « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants », notamment en raison d'un lien direct ou indissociable entre cette définition et l'expression « la race ou l'origine ethnique » et la catégorisation des personnes appartenant aux « pays occidentaux » et aux « pays non occidentaux » ainsi que

des « immigrés » originaires de ces pays et « [leurs] descendants ». Tous les pays occidentaux ont une population majoritairement perçue comme blanche.

- 61 L'utilisation spécifique et la mention de la notion d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » ont été faites avec de nombreuses références directes à l'origine ethnique et aux prétendues caractéristiques générales des résidents, conformément, entre autres, à la proposition politique qui a précédé l'introduction de l'article 61a de la loi sur le logement social, « *Un Danmark sans société parallèle – pas de ghettos en 2030* ».
- 62 Il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il existe une discrimination directe lorsqu'un ou plusieurs groupes – comme c'est le cas des locataires de Mjølnerparken concernés – sont stigmatisés en raison de leur origine ethnique par des mesures et soumis à un traitement moins favorable que d'autres en perdant leur logement locatif.
- 63 À cet égard, il est indifférent que le groupe des résidents de Mjølnerparken comprenne à la fois des personnes d'origine « occidentale » et « non occidentale », voir à cet égard arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, point 56).
- 64 La notion de « personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée » figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/43 doit également être interprétée en ce sens que le critère des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » relève de cette disposition, et celle-ci fait donc également obstacle à la résiliation des baux d'un groupe de résidents au motif, notamment, que la proportion d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » dépasse les 50 %. Le critère n'est pas un « critère apparemment neutre » tel que prévu audit article 2, paragraphe 2, sous b).
- 65 Toutefois, si – nonobstant ce qui précède – on suppose que le critère est « une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre », il est soutenu que ce critère concerne avec une précision suffisante des personnes d'une race ou d'une origine ethnique « donnée ». Le groupe des résidents d'origine non occidentale représente plus de 80 % des résidents de la zone d'habitation.
- 66 Même si l'on estime que le critère ne vise pas en soi les personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), [de la directive 2000/43], il est soutenu que les données statistiques spécifiques montrent que les principaux groupes de résidents concernés par le plan d'aménagement de Mjølnerparken sont d'origine libanaise ou somalienne, ce qui semble constituer un groupe racial ou ethnique donné.
- 67 Il est également soutenu que l'on ne saurait considérer que l'utilisation de ce critère poursuit un objectif légitime. L'objectif est ainsi de réduire le nombre de logements sociaux familiaux afin de faire de la zone [concernée] une « zone d'habitation attrayante », notamment en assurant une mixité des types de logements et donc une modification de la composition de la population. Si l'on

compare cette disposition à l'objectif sous-jacent d'« éradication des ghettos », qui est défini de manière décisive par le fait que plus de 50 % des résidents d'une zone sont d'origine non occidentale, on constate que le véritable objectif de l'approbation d'un plan d'aménagement est d'assurer l'éloignement des résidents d'origine non occidentale. La perte du domicile familial a [toutefois] été reconnue par la Cour comme une ingérence extrême dans les droits fondamentaux.

- 68 Un certain nombre de requérants ont vu leur bail résilié ou ont quitté leur logement dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'aménagement. L'approbation de ce plan a déjà porté atteinte à leurs droits en ce sens qu'ils ont été stigmatisés et qu'ils ont été ou risquent d'être expulsés de leur logement.
- 69 Le ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées, défendeur, a notamment déclaré que la notion d'« origine ethnique » visée par la directive 2000/43 doit être interprétée en ce sens qu'elle n'inclut pas la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».
- 70 Ainsi, ne constitue pas une discrimination directe au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), [de la directive 2000/43], le fait que l'article 168a de la loi sur le logement social impose aux associations de logement social d'une zone d'habitation classée comme « zone en transformation » (auparavant « zone ghettoisée difficile ») d'élaborer un plan d'aménagement pour la zone d'habitation. Cela vaut nonobstant la circonstance que, conformément à l'article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement social, le fait que plus de 50 % desdits « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » vivent dans la zone constitue une condition de la qualification comme « zone en transformation ».
- 71 La catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » a été développée par Statistics Denmark (office danois des statistiques) à des fins statistiques et figure à plusieurs endroits dans la législation danoise. L'appréciation de l'appartenance d'une personne à cette catégorie se fonde uniquement sur son lieu de naissance et sur le lieu de naissance et/ou la citoyenneté de ses parents.
- 72 Dans l'arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, point 46), la Cour a précisé que la notion d'« origine ethnique » procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie.
- 73 Cette jurisprudence a été reprise dans l'arrêt du 6 avril 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278), où il a été établi que le pays de naissance d'une personne ne peut en soi être déterminant pour la détermination de l'origine ethnique d'une personne (point 18 de l'arrêt). En effet, une origine ethnique ne saurait être déterminée sur le fondement d'un seul critère, mais doit, au contraire,

reposer sur un faisceau d'éléments, dont certains sont de nature objective et d'autres de nature subjective (point 19).

- 74 Le cercle extrêmement large des personnes incluses dans la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » ne présente aucune caractéristique commune en termes de nationalité, de langue, de milieu culturel, de traditions et d'habitat, ni de coutumes, de croyances, de traditions et de caractéristiques communes issues d'un passé commun ou prétendument commun.
- 75 Il n'y a donc pas de lien direct et indissociable entre la catégorie des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » visée à l'article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement social – qui couvre plus de la moitié de la population mondiale – et la notion d'« origine ethnique » telle qu'elle apparaît dans la directive 2000/43.
- 76 La règle de l'article 168a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social, lue en combinaison avec l'article 61a, paragraphe 2, de cette loi, ne constitue pas non plus une discrimination indirecte au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/43.
- 77 Les requérants ont seulement indiqué des statistiques montrant que les groupes les plus importants de résidents de Mjølnerparken sont d'origine libanaise et somalienne. Sur ce point également, les requérants confondent donc « origine ethnique » et « nationalité », [et leur grief] ne relève assurément pas [du champ d'application de] la directive 2000/43 (voir article 3, paragraphe 2, de cette directive).
- 78 Enfin, l'article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement social s'applique indistinctement à toutes les personnes appartenant à la catégorie des « immigrés et descendants de pays non occidentaux », ce qui a été décisif pour la Cour dans l'arrêt du 6 avril 2017, *Jyske Finans* (C-668/15, EU:C:2017:278, point 29). Il est également fait référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 mai 1995, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, série A n° 94, § 62, [§] 85
- 79 En tout état de cause, l'objectif des règles de la loi sur le logement social est d'assurer une intégration réussie, ce qui constitue une raison impérieuse d'intérêt général en vertu du droit de l'Union conformément à l'arrêt du 12 avril 2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, points 54 à 56). Enfin, les règles sont proportionnées, car elles sont à la fois appropriées et nécessaires pour promouvoir l'intégration.

Les co-intervenants

- 80 L'Institut for Menneskerettigheder (Institut danois des droits de l'homme) est intervenu dans les deux affaires au soutien des locataires. En outre, BL – Danmarks Almene Boliger (l'association danoise du logement social) est

intervenue au soutien des conclusions de SAB, tandis que la rapporteuse spéciale des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance et le rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, sont intervenus pour soutenir les locataires dans l'affaire Mjølnerparken.

- 81 L'Institut danois des droits de l'homme a soutenu, entre autres, que l'approbation du plan d'aménagement (Mjølnerparken) et la résiliation des baux (Schackenborg vænge) constituent une discrimination directe fondée sur l'origine ethnique en violation de l'article 3, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur l'égalité de traitement ethnique, parce que l'accent a été mis sur le critère des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » et parce que ce critère est directement et indissociablement lié à l'origine ethnique. L'origine ethnique détermine donc la décision de mettre en œuvre une mesure entraînant un traitement moins favorable, de même que le traitement moins favorable est introduit pour des motifs liés à l'origine ethnique, conformément à l'arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, points 76, 91 et 95).
- 82 La discrimination directe sur la base de l'origine ethnique – contrairement à la discrimination indirecte – n'exige pas qu'un groupe ethnique « donné » puisse être identifié.
- 83 Le critère des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » est directement et indissociablement lié à l'origine ethnique. Il apparaît à plusieurs reprises, notamment dans les travaux préparatoires, que le législateur a voulu traiter des problèmes liés à un groupe de population particulier en raison de son origine ethnique. L'objectif de ce critère est de cibler un groupe de population donné au Danemark qui, d'après le contexte législatif, diffère de la majorité de la population danoise en raison de ses normes et valeurs liées à son ascendance, à son appartenance nationale, familiale et culturelle et à son origine. Une telle division de la population est une division par origine ethnique conformément à l'arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, point 46). Il importe peu que le critère s'applique à un groupe de personnes ayant des origines ethniques différentes.
- 84 Dans les [affaires au principal], les locataires sont traités moins favorablement que les résidents d'autres zones de logement social qui ne sont pas classées comme « ghettos difficiles » (désormais « zones en transformation »), d'une part, parce que les résidents risquent d'être expulsés de leur logement actuel et, d'autre part, parce que la classification en tant que « ghetto » ou « société parallèle » est stigmatisante.
- 85 Il ressort de la législation et de la pratique en matière de droits de l'homme que le domicile revêt une importance fondamentale.

- 86 En outre, il résulte notamment de l'arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, points 64 à 69), que l'exigence d'un traitement moins favorable ne peut être conditionnée par un désavantage particulièrement « grave ».
- 87 Le risque d'expulsion forcée et définitive des locataires de leur logement constitue un traitement moins favorable au sens de la loi. Le domicile et son emplacement constituent le cadre de leur vie familiale et privée et sont importants pour leurs réseaux sociaux et culturels ainsi que pour leur sentiment d'appartenance et de sécurité. Le fait qu'un relogement soit proposé n'y change rien.
- 88 En outre, selon la jurisprudence de la Cour, la stigmatisation, les stéréotypes et les préjugés sont des éléments clés dans l'évaluation de la discrimination.
- 89 La discrimination directe ne peut être justifiée par des considérations objectives, à l'exception des situations dans lesquelles il existe une base juridique positive ou une discrimination positive à cet effet.
- 90 Les rapporteurs spéciaux des Nations unies ont déclaré, entre autres, que la catégorie des « immigrants originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » n'est pas neutre, mais qu'elle est fondée sur l'ascendance, la race, l'origine ethnique et nationale, et que cette catégorisation donne lieu à une discrimination raciale directe et indirecte.
- 91 Les droits de l'homme au niveau international définissent l'interdiction de la discrimination raciale de manière large conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD).
- 92 L'utilisation de la catégorie « non-occidental » pour déterminer la politique de développement du logement et soumettre les locataires à une éviction de leur logement qui n'est ni nécessaire ni justifiée est une violation des obligations légales du Danemark en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies.
- 93 La division en « occidentaux » et « non occidentaux » et l'utilisation de cette dernière catégorie pour autoriser le réaménagement des logements et pour distinguer les « zones d'habitation défavorisées », les « ghettos » et les « ghettos difficiles » constituent une discrimination directe interdite fondée sur l'ascendance et l'origine nationale ou ethnique. Bien que la catégorie des pays qui constituent les pays « occidentaux » ne présente pas de cohérence géographique, elle se compose principalement de nations européennes et de nations coloniales européennes où la majorité ou la plupart des citoyens sont blancs. À l'inverse, les pays figurant sur la liste « [des pays] non occidentaux » consistent principalement en des nations non blanches, y compris toutes les nations du monde à majorité musulmane. Les « zones d'habitation vulnérables », avec des indicateurs socio-économiques identiques aux « ghettos » – à l'inverse des zones où plus de

50 % des habitants sont « non occidentaux » – ne sont pas soumises aux exigences renforcées en matière d’assainissement dans le cas de communautés locales disposant d’une majorité d’habitants « occidentaux ». Il y a donc une distinction intentionnelle fondée sur le caractère ethnique des zones [d’habitation]. Le fait que la catégorie des « non occidentaux » comprenne des personnes de plusieurs origines nationales ou ethniques n’exclut pas la discrimination raciale, conformément, notamment, à la décision du CERD dans l’affaire Murat Er c. Danemark (CERD/C/71/D/40/2007).

- 94 En outre, les locataires font l’objet d’une discrimination raciale en violation du droit au logement. La non-discrimination et l’égalité de traitement sont des principes fondamentaux du droit à un logement convenable, tels qu’ils sont énoncés à l’article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Il est également fait référence à l’article 2, paragraphe 2, et à l’article 5, sous e), point iii), de la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
- 95 La sécurité juridique des locataires en ce qui concerne le mode d’occupation, la localisation et l’adéquation du logement, qui sont quelques-unes des sept composantes essentielles du droit à un logement adéquat, telles que formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies dans son Observation générale n° 4, est menacée en l’espèce simplement parce qu’ils sont des résidents « non occidentaux » de « quartiers ghettos difficiles » ou vivent aux côtés de ces résidents.

Base juridique

Règles danoises

La loi sur le logement social

- 96 L’actuelle loi sur le logement social (arrêté de codification n° 1877 du 27 septembre 2021 relatif notamment au logement social avec des modifications ultérieures) contient, entre autres, les dispositions suivantes :

« Article 61 a. Une zone d’habitation vulnérable est une zone qui répond à au moins deux des critères suivants :

- 1) La proportion de résidents âgés de 18 à 64 ans sans lien avec le marché du travail ou l’éducation est supérieure à 40 %, calculée comme la moyenne des deux dernières années.
- 2) La proportion de résidents condamnés pour des infractions au code pénal, à la loi sur les armes ou à la loi sur les stupéfiants est au moins trois fois supérieure à la moyenne nationale, calculée comme la moyenne des deux dernières années.

- 3) La proportion de résidents âgés de 30 à 59 ans qui n'ont qu'un niveau d'éducation primaire dépasse 60 %.
- 4) Le revenu brut moyen des contribuables âgés de 15 à 64 ans dans la zone, à l'exclusion des personnes en recherche d'éducation, est inférieur à 55 % du revenu brut moyen du même groupe dans la région.

Paragraphe 2. Une société parallèle se définit comme une zone d'habitation où la proportion d'immigrés de pays non occidentaux et de leurs descendants dépasse 50 % et où au moins deux des critères énumérés au paragraphe 1 sont remplis.

Paragraphe 3. Une zone d'habitation mentionnée aux paragraphes 1 et 2 désigne des parcelles cadastrales physiquement contiguës et numérotées qui, en 2010, appartenaient à des bailleurs sociaux et comptaient au total au moins 1 000 résidents. Le ministre de l'Intérieur et du Logement peut autoriser la division des zones d'habitation et l'inclusion dans une zone d'autres parcelles cadastrales physiquement contiguës et numérotées visées dans la première phrase.

Paragraphe 4. Par zone en transformation, on entend une zone d'habitation qui a rempli les conditions mentionnées au paragraphe 2 pendant les cinq dernières années.

Paragraphe 5. Le ministre de l'Intérieur et du Logement publie le 1^{er} décembre de chaque année [la liste d]es zones qui remplissent les conditions prévues aux paragraphes 1, 2 et 4 ainsi qu'à l'article 61b.

[...]

Article 168 a. Le bailleur social et le conseil municipal préparent conjointement un plan d'aménagement pour une zone en transformation conformément à l'article 61 a, paragraphe 4. Le plan d'aménagement conjoint doit viser à réduire, d'ici le 1^{er} janvier 2030, la part des logements sociaux familiaux à un maximum de 40 % de l'ensemble des logements dans la zone en transformation concernée, conformément à l'article 61a, paragraphe 4.

4. Les logements démolis après 2010 et non remplacés par d'autres logements sociaux familiaux peuvent être inclus dans le calcul du nombre total de logements dans la zone d'habitation concernée. Les espaces commerciaux entrent dans le calcul du nombre de logements, de sorte que chaque surface de 75 mètres carrés d'espace commercial est compté comme un logement.

Paragraphe 2. Le ministre de l'Intérieur et du Logement approuve les plans de développement visés au paragraphe 1.

Paragraphe 3. Le ministre de l'Intérieur et du Logement peut, dans des cas particuliers et sur demande, accorder une dérogation à la règle prévue au paragraphe 1, 2^e phrase, lorsque [...]

[...]

Article 168 b. À défaut d'accord sur un plan d'aménagement commun conformément à l'article 168a, paragraphe 1, le conseil municipal peut demander au ministre de l'Intérieur et du Logement d'approuver un plan d'aménagement communal. Ce plan doit viser à réduire la part des logements sociaux familiaux à un maximum de 40 % de l'ensemble des logements dans la zone en transformation concernée d'ici le 1^{er} janvier 2030 conformément à l'article 61a, paragraphe 4. Les logements démolis après 2010 et non remplacés par d'autres logements sociaux familiaux peuvent être inclus dans le calcul du nombre total de logements dans la zone d'habitation concernée. Les espaces commerciaux entrent dans le calcul du nombre de logements, de sorte que chaque superficie de 75 mètres carrés d'espace commercial est compté comme un logement. Le ministre transmet le plan d'aménagement communal au bailleur social pour consultation avant de rendre une décision en vertu de l'article 2, point 1. Le conseil municipal peut ordonner aux bailleurs sociaux de mettre en œuvre un plan communal approuvé conformément au paragraphe 1, y compris l'exécution de mesures d'importance significative pour la réalisation du plan d'aménagement communal et pour la sauvegarde de l'intérêt public général, dans un délai fixé par le conseil communal.

[...]

Article 6. Si un plan d'aménagement communal, conformément au paragraphe 2, comprend un ordre de vente ou de démolition, le conseil municipal assume l'obligation de relogement et en supporte les coûts.

Article 7. Le ministre de l'Intérieur et du Logement peut, dans des cas particuliers et sur demande, accorder une dérogation à la condition visée au paragraphe 1, deuxième phrase, si

[...] »

- 97 Les désignations actuelles figurant à l'article 61a ont été introduites par le lov nr. om ændring af lov om almene boliger, lov om leje af almene boliger og lov om kommunal anvisningsret (loi n° 2157 modifiant notamment la loi sur le logement social, la loi sur la location de logements sociaux et la loi sur le droit des directives municipales) du 27 novembre 2021. Le terme « société parallèle » a remplacé le terme « ghetto », tandis que le terme « zone en transformation » a remplacé celui de « zone ghettoïsée difficile ». Seule la terminologie a été modifiée.

- 98 L'article 61a de l'Almenboliglov (loi sur le logement social) a été introduit par la loi n° 1610 du 22 décembre 2010. À l'époque, plusieurs critères devaient être remplis pour qu'une zone d'habitation soit qualifiée de « zone ghettoïsée ». Le critère du taux d'immigrés de pays non occidentaux et de leurs descendants supérieur à 50 % n'était que l'un des critères possibles et n'était donc pas une condition nécessaire pour qu'un quartier soit considéré comme une « zone ghettoïsée ».
- 99 Les considérations générales du projet de loi n° L 60 du 17 novembre 2010, sur lequel se fonde cette loi modificative, indiquent notamment

« 1. Le contexte et l'objet du projet de loi

Il existe aujourd'hui un certain nombre de zones d'habitation confrontées à des défis si importants qu'elles répondent à la définition de zones ghettoïsées. Il s'agit de zones dont une large part des habitants sont au chômage, où un nombre relativement important de résidents sont des délinquants et dont beaucoup d'habitants sont issues de l'immigration. Dans une telle zone, il peut être plus difficile pour les étrangers de s'intégrer dans la société danoise. Dans ce contexte, le gouvernement et le Dansk Folkeparti (parti populaire danois) ont conclu, dans le cadre des accords relatifs à la loi de finances 2011, un accord selon lequel les ressortissants étrangers – à l'exception des étudiants étrangers – originaires de pays situés en dehors de l'Union européenne (UE), de l'Espace économique européen (EEE) et de la Suisse, ne doivent pas pouvoir se voir proposer un logement dans une telle zone. Le projet de loi contient également une définition de ce qu'il convient d'entendre par zone ghettoïsée. Cette proposition fait partie de l'accord sur le renforcement des efforts déployés dans les zones ghettoïsées et sur l'utilisation des fonds dans le secteur du logement social. L'accord a été conclu entre le gouvernement, le Parti populaire danois (Parti populaire danois) et le Radikale Venstre (Parti social libéral) le 8 novembre 2010. La Liberal Alliance (Alliance libérale) s'est associée à cet accord.

[...]

2.2.2. Proposition concernant la définition des zones ghettoïsées

Dans le cadre de l'effort global de lutte contre les ghettos et les zones de logement vulnérables, il est nécessaire que certaines initiatives ciblent les zones de logement les plus vulnérables, à savoir les ghettos. Pour définir une zone ghettoïsée, il est proposé de mettre l'accent sur trois critères [...] : la proportion d'immigrés de pays non occidentaux et de leurs descendants, la proportion de personnes sans lien avec le marché du travail et la proportion de personnes condamnées pour des infractions au code pénal, à la loi sur les armes ou à la loi sur les stupéfiants, chacun de ces facteurs indiquant qu'il existe un problème social et sociétal qui s'écarte tellement de

la situation générale existant au Danemark qu'il est nécessaire de faire un effort particulier ».

- 100 La définition d'une zone ghettoïsée a été modifiée par le lov nr. 1609 om ændring af lov om almene boliger m.v. (loi n° 1609 modifiant notamment la loi sur le logement social) du 26 décembre 2013. Les notes explicatives de l'amendement (voir projet de loi n° L 45 du 31 octobre 2013) précisent le contexte de la modification de la définition :

« 3.1.2. Proposition d'une nouvelle définition des zones ghettoïsées

Afin d'assurer une approche plus large de la définition des zones ghettoïsées, il est proposé de compléter les trois critères actuels par deux nouveaux critères relatifs à l'éducation et au revenu.

Les critères actuels restent essentiels. L'intégration des immigrants de pays non occidentaux et de leurs descendants dans les quartiers défavorisés est un point central. Il importe que les habitants des zones d'habitation se rencontrent au-delà de leurs origines ethniques. Dans le cas contraire, il peut devenir plus difficile de se comprendre culturellement et linguistiquement, et les préjugés, les attitudes négatives et une dangereuse division entre "eux" et "nous" peuvent plus facilement apparaître. Cela menace la cohésion de la société. Une forte concentration de citoyens d'une autre origine ethnique est donc une indication du fait qu'il convient de prêter attention à la zone [concernée]. Il est proposé de continuer à utiliser le pourcentage des immigrants originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants comme mesure d'intégration, avec un seuil de 50 %. »

- 101 Le système actuel de plans d'aménagement notamment a été introduit par le lov nr. 1322 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (loi n° 1322 modifiant notamment la loi sur le logement social, la loi sur la location de logements sociaux et la loi sur les locations) du 27 novembre 2018. C'est dans ce contexte que l'on a introduit comme condition nécessaire pour constituer une « zone ghettoïsée » que la proportion d'immigrants originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants dépasse 50 %.
- 102 Avant le projet de loi qui a conduit à l'amendement législatif en question (voir ci-dessous), le gouvernement de l'époque avait préparé en mars 2018 une proposition intitulée « *Un Danemark sans société parallèle* ». Elle indique notamment :

« Le gouvernement souhaite un Danemark présentant une cohésion. Un Danemark fondé sur des valeurs démocratiques telles que la liberté et l'État de droit ; l'égalité et la liberté d'esprit ; la tolérance et l'égalité. Un Danemark où chacun participe activement.

Au cours des presque 40 dernières années, la composition ethnique du Danemark a changé de manière significative. En 1980, le Danemark

comptait 5,1 millions d'habitants. Aujourd'hui, nous sommes près des 5,8 millions. La croissance de la population vient de l'extérieur. Tant des immigrés que de leurs descendants. La majorité des nouveaux Danois sont d'origine non occidentale.

En 1980, le Danemark comptait environ 50 000 personnes d'origine non occidentale. Aujourd'hui, il y en a près d'un demi-million (voir graphique 1). La part de ces personnes est passée d'environ 1 % de la population à près de 8,5 %.

Heureusement, de nombreux immigrés s'en sortent bien. Dans les entreprises du pays, la coopération quotidienne entre collègues se déroule sans heurts. De nombreux immigrés participent activement au club sportif local, à nos nombreuses associations et à la société danoise en général. Ils doivent continuer à le faire.

Mais il y a trop d'immigrés qui ne participent pas activement [à la société danoise]. Une société parallèle a émergé parmi les personnes d'origine non occidentale. Trop d'immigrés et de descendants d'immigrés ont fini par être déconnectés de la société environnante. Sans formation, sans emploi et sans connaissances suffisante du danois.

Où se situe le problème ? Au moins à trois niveaux.

En premier lieu :

La responsabilité la plus importante incombe à chaque immigré : apprendre le danois afin d'obtenir un emploi et s'intégrer dans la communauté locale. L'intégration dans leur nouveau pays d'origine. Trop peu ont saisi les opportunités offertes par le Danemark. Bien que le Danemark soit une société où règnent la sécurité, la liberté, l'éducation gratuite et de bonnes possibilités d'emploi.

En deuxième lieu :

Pendant de trop nombreuses années, nous n'avons pas, en tant que société, formulé les exigences nécessaires. Nous avons eu des attentes beaucoup trop faibles à l'égard des réfugiés et des immigrés qui sont venus au Danemark. Nous n'avons pas imposé d'exigences suffisamment fortes en matière d'emploi et d'autosuffisance. En conséquence, trop d'immigrés se sont retrouvés dans une situation d'inactivité de longue durée.

En troisième lieu :

Depuis des décennies, trop de réfugiés et de membres de familles regroupées ont été admis au Danemark sans être intégrés à la société danoise. On les a laissés se regrouper dans des ghettos sans aucun contact avec la société environnante, même après de nombreuses années passées au Danemark, et

ce parce que nous n'avons pas clairement exigé d'eux qu'ils fassent partie de la société danoise.

Les problèmes sont évidents. Des enfants, des jeunes et des adultes qui habitent au Danemark et y vivent leur vie sont néanmoins véritablement déconnectés des Danois et de la société danoise et n'ont effectivement pas de contact avec eux.

Des îlots se sont constitués sur le territoire danois. De nombreuses personnes vivent dans des enclaves plus ou moins isolées. Beaucoup trop de citoyens n'y prennent pas suffisamment leurs responsabilités. Ils ne participent pas activement à la société danoise et au marché du travail. Nous avons [accueilli] un groupe de citoyens qui n'adhèrent pas aux normes et aux valeurs danoises. [Un groupe] où les femmes sont considérées comme inférieures aux hommes, où le contrôle social et le manque d'égalité fixent des limites étroites à la liberté d'expression de l'individu.

Nous voyons des environnements dans lesquels, dans certains cas, il existe une spirale négative de contre-culture.

Les sociétés parallèles sont un fardeau majeur pour la cohésion de la société et pour l'individu.

- Cela constitue une menace pour notre société moderne lorsque la liberté, la démocratie, l'égalité et la tolérance ne sont pas acceptées comme des valeurs fondamentales et quand les droits et devoirs ne sont pas respectés.
- L'insécurité dans les quartiers défavorisés contribue à faire fuir les citoyens à fort potentiel. Il est alors plus difficile d'attirer de nouveaux citoyens.
- Il est difficile pour les enfants et les jeunes de grandir sans apprendre le danois.
- Le contrôle social exercé sur les femmes et les jeunes constitue une grave atteinte à la liberté et aux possibilités d'expression de l'individu. Il en va de même lorsqu'il existe des violences domestiques.
- Le fait que les citoyens ne participent pas au marché du travail constitue un fardeau économique.

La dernière déclaration du ministère danois des finances montre que les immigrés originaires de pays non occidentaux ont coûté au Danemark 36 milliards de couronnes danoises (DKK) en 2015. Les contribuables danois auraient pu économiser près de 17 milliards de DKK si les immigrés non occidentaux avaient été employés dans les mêmes proportions que les Danois.

[...] »

103 Le projet de loi (n° L 38 du 3 octobre 2018) précise notamment :

« 1. Introduction

Le 1^{er} mars 2018, le gouvernement a présenté la proposition [intitulée] “*Un Danemark sans société parallèle – Pas de ghettos en 2030*”. Sur la base de la proposition du gouvernement, ce dernier ([issu des rangs des partis] Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) a conclu, le 9 mai 2018, un accord avec la Socialdemokratiet, le Dansk Folkeparti (et le Socialistisk Folkeparti sur des initiatives en matière de logement visant à contrecarrer les sociétés parallèles ainsi que, le 11 mai 2018, un accord avec ces mêmes partis sur l’interdiction faite aux bénéficiaires de prestations d’assistance sociale d’emménager dans les zones ghettoïsées les plus difficiles.

Les parties conviennent que des changements physiques radicaux doivent être apportés aux zones ghettoïsées et qu’un effort de prévention doit être fait dans les zones d’habitation vulnérables afin qu’elles ne se transforment pas en zones ghettoïsées. Les nouvelles possibilités et obligations s’appuient sur les efforts déjà déployés dans les quartiers ghettoïsés et les prolongent

[...].

2.1.2. Considérations du ministère des Transports, de la Construction et du Logement et le régime proposé

Dans le cadre de la lutte contre les sociétés parallèles, le ministère des Transports, de la Construction et du Logement estime que les critères relatifs aux ghettos doivent être mis à jour et consolidés. Il y a lieu de renforcer ces critères. En même temps, il faut s’assurer que les efforts [déployés] visent les zones pertinentes, et il est donc nécessaire de délimiter les zones d’habitation vulnérables et, à partir de là, les zones ghettoïsées les plus en tension.

[...]

Sur la base de la proposition de délimitation des quartiers vulnérables, on définit les zones ghettoïsées les plus en tension. Il est proposé à l’article 61 bis, paragraphe 2, de définir comme zone ghettoïsée une zone d’habitation où la proportion d’immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants dépasse 50 % et où au moins deux des quatre critères susmentionnés sont remplis. Les zones ghettoïsées deviennent ainsi un sous-ensemble des quartiers vulnérables. Cette délimitation souligne le fait que, dans les zones ghettoïsées, le défi principal réside dans le manque d’intégration des immigrés originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants.

Enfin, il est proposé de délimiter un sous-ensemble de zones ghettoïsées depuis plusieurs années. L'objectif est de cibler sur ce sous-groupe avec des initiatives sélectionnées afin d'assurer un effort intensif et ciblé dans les zones ghettoïsées qui se caractérisent depuis un certain nombre d'années par des problèmes massifs de logement social. Par zone ghettoïsée difficile, on entend une zone d'habitation qui, au cours des quatre dernières années, a rempli les conditions pour être une zone ghettoïsée conformément à l'article 61a, paragraphe 4, proposé. »

- 104 Les termes « immigrés », « descendants », « occidentaux » et « non occidentaux » ne sont définis ni dans la loi sur le logement social ni dans ses travaux préparatoires. L'office danois des statistiques a élaboré, à des fins statistiques, les définitions suivantes, qui sont incontestablement utilisées également dans le calcul du nombre d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et [de] leurs descendants » vivant dans une zone de logement social.

« Immigrés »

Les immigrés sont nés à l'étranger. Aucun des parents n'est à la fois citoyen danois et né au Danemark. S'il n'y a pas d'information sur l'un des parents et que la personne est née à l'étranger, elle est également considérée comme un immigré.

Descendants

Les descendants sont nés au Danemark. Aucun des parents n'est à la fois citoyen danois et né au Danemark. S'il n'y a pas d'informations sur l'un des parents et que la personne est un ressortissant étranger, elle est également considérée comme un descendant. Lorsque l'un ou les deux parents nés au Danemark obtiennent la nationalité danoise, leurs enfants ne sont pas considérés comme des descendants, mais comme des personnes d'origine danoise. Toutefois, si des parents nés au Danemark conservent tous deux une nationalité étrangère, leurs enfants seront considérés comme des descendants.

[...].

Pays occidentaux

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

Pays non occidentaux

Les pays non occidentaux comprennent les pays européens suivants : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Biélorussie, la Yougoslavie, le Kosovo,

la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Russie, la Serbie, l'Union soviétique, la Turquie et l'Ukraine. Tous les pays d'Afrique, d'Amérique centrale et du Sud et d'Asie. Tous les pays d'Océanie (à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande) et les apatrides ».

Loi sur l'égalité de traitement ethnique (décret de codification n° 438 du 15 mai 2012 sur l'égalité de traitement ethnique, tel que modifié)

- 105 Les règles de l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2000/43 sont mises en œuvre par l'article 3 de la loi danoise sur l'égalité de traitement ethnique, qui se lit comme suit :

« Article 3. Nul ne peut soumettre une autre personne à une discrimination directe ou indirecte sur la base de l'origine raciale ou ethnique de cette personne ou d'un tiers.

Paragraphe 1. Il y a discrimination directe lorsque, en raison de sa race ou de son origine ethnique, une personne est traitée moins favorablement qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable.

Paragraphe 3. Il existe une discrimination indirecte lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un traitement moins favorable pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

[...]. »

Le droit de l'Union

- 106 La directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique [est pertinente en l'espèce]. Il est renvoyé en outre aux arrêts du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, points 46 à 60), du 6 avril 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, points 17 à 20) et du 10 juin 2021, Land Oberösterreich (Aide au logement) (C-94/20, EU:C:2021:477)

Contexte de la demande de décision préjudicielle

- 107 Dans ces affaires, une question centrale porte sur le point de savoir s'il existe une discrimination fondée sur l'origine ethnique contraire à la loi sur l'égalité de traitement ethnique et à la directive sous-jacente (directive 2000/43) en raison du fait que, conformément à l'article 168a, paragraphe 1, de la loi sur le logement social, il doit y avoir une réduction du nombre de logements sociaux familiaux

dans les zones dites en transformation (anciennement « zones ghettoisées difficiles »). Par zone en transformation, on entend une zone d'habitation dont la population, au cours des cinq dernières années, était composée de plus de 50 % d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » et où au moins deux des quatre critères relatifs au lien des résidents avec le marché du travail, au niveau de criminalité, au niveau d'éducation et au revenu moyen sont également remplis conformément à l'article 61a, paragraphe 4, de la loi, lu en combinaison avec l'article 61a, paragraphes 1 et 2.

- 108 Les locataires ont notamment fait valoir que la résiliation de leurs baux ou l'adoption du plan d'aménagement constituait une discrimination directe fondée sur l'origine ethnique, et que le critère prévu à l'article 61a, paragraphe 2, de la loi sur le logement social était en soi contraire à la directive 2000/43. À cet égard, les locataires ont soutenu, notamment, que les « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » relèvent de la définition de l'« origine ethnique » visée par la directive. À titre subsidiaire, il existe une discrimination indirecte, car la pratique consistant à résilier le bail des locataires affecte des « personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée ».
- 109 SAB et le ministère ont notamment fait valoir que le critère des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » ne relève pas de la notion d'« origine ethnique » ou « d'une origine ethnique donnée » figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive.
- 110 Il est constant que l'expression « pays non occidentaux » comprend tous les pays autres que les pays de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, la Suisse, l'État de la Cité du Vatican, le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il est également incontesté que la notion a été développée par l'office danois des statistiques, qui définit un « immigré » comme une personne née à l'étranger de parents dont aucun n'est né au Danemark et n'est citoyen danois, et un « descendant » comme une personne née au Danemark de parents dont aucun n'est né au Danemark et n'est citoyen danois.
- 111 En vertu de la jurisprudence de la Cour (voir arrêts du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, point 46 ; et du 6 avril 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, points 17 à 20), la notion d'« origine ethnique » procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie.
- 112 Il résulte également de l'arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480), que la notion de « discrimination fondée sur l'origine ethnique » figurant à l'article 2, paragraphe 1, doit être interprétée en ce sens que ladite notion a vocation à s'appliquer, indifféremment, selon que la mesure en cause au principal touche les personnes qui ont une certaine origine ethnique ou celles qui, sans posséder ladite origine, subissent, conjointement avec les

premières, le traitement moins favorable ou le désavantage particulier résultant de ladite mesure.

- 113 Par ailleurs, il résulte de l'arrêt du 10 juin 2021, Land Oberösterreich (Aide au logement) (C-94/20, EU:C:2021:477), que l'expression « particulièrement défavorisées » figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous b), [de la directive 2000/43] doit être comprise en ce sens que ce sont notamment les personnes d'une certaine origine ethnique qui sont désavantagées par la mesure en cause.
- 114 L'Østre Landsret (Cour d'appel de la région Est) constate qu'il ne peut être déduit ni du libellé de l'article 2 de la directive ni de la jurisprudence de la Cour si la notion d'« origine ethnique » ou d'« origine ethnique donnée » figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), [de la directive 2000/43], dans des circonstances telles que celles des présentes affaires – dans lesquelles la loi sur le logement social prévoit une réduction du nombre de logements sociaux familiaux dans les zones dites en transformation, et où une condition de la qualification en tant que telle est qu'une zone d'habitation comporte plus de 50 % d'« immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » – doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut un groupe de personnes définies comme « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ».
- 115 L'Østre Landsret (Cour d'appel de la région Est) estime également qu'il n'est pas évident de savoir si l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), [de la directive 2000/43] doit être interprété en ce sens que le régime décrit dans les présentes affaires constitue une discrimination directe ou indirecte.
- 116 La clarification de ces questions étant d'une importance décisive pour l'issue des présentes affaires, l'Østre Landsret (Cour d'appel de la région Est) estime nécessaire de saisir la Cour des questions formulées ci-après.

POUR CES MOTIFS :

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes :

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

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

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL