

Discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique : jurisprudence de la CJUE avec un accent particulier sur l'affaire C-417/23

*Séminaire ERA
Cracovie, 1er septembre 2025*

*Pia Justesen, Ph.d.
pia@piajustesen.com*



Funded by
the European Union

Copenhagen and other cities are planning mass housing evictions in a 'social experiment' to encourage integration



📷 A housing estate in Mjølnerparken, Copenhagen – the district is on the Danish government's 'ghetto list'. Photograph: Andrew Kelly/Reuters

The Guardian, 11 mars 2020

« Accord sur les ghettos » danois de 2018 : Plus de ghettos d'ici 2030

En 2018, le gouvernement danois a publié une stratégie intitulée « Un Danemark sans sociétés parallèles – Plus de ghettos d'ici 2030 ». Elle soulignait la volonté d'un Danemark cohésif « **sans sociétés parallèles** » **parmi les personnes d'origine non occidentale**.

Le terme « ghetto » était appliqué aux zones résidentielles dans lesquelles plus de 50 % des habitants étaient classés comme immigrants ou descendants de pays non occidentaux, et qui répondaient en outre à au moins deux des quatre critères socio-économiques liés au taux de chômage, au niveau de criminalité, au revenu moyen et au niveau d'éducation.

Ét Danmark uden parallelsamfund

Ingen ghettoer i 2030

Conséquences d'être classé comme « ghetto »

Byrummonitor

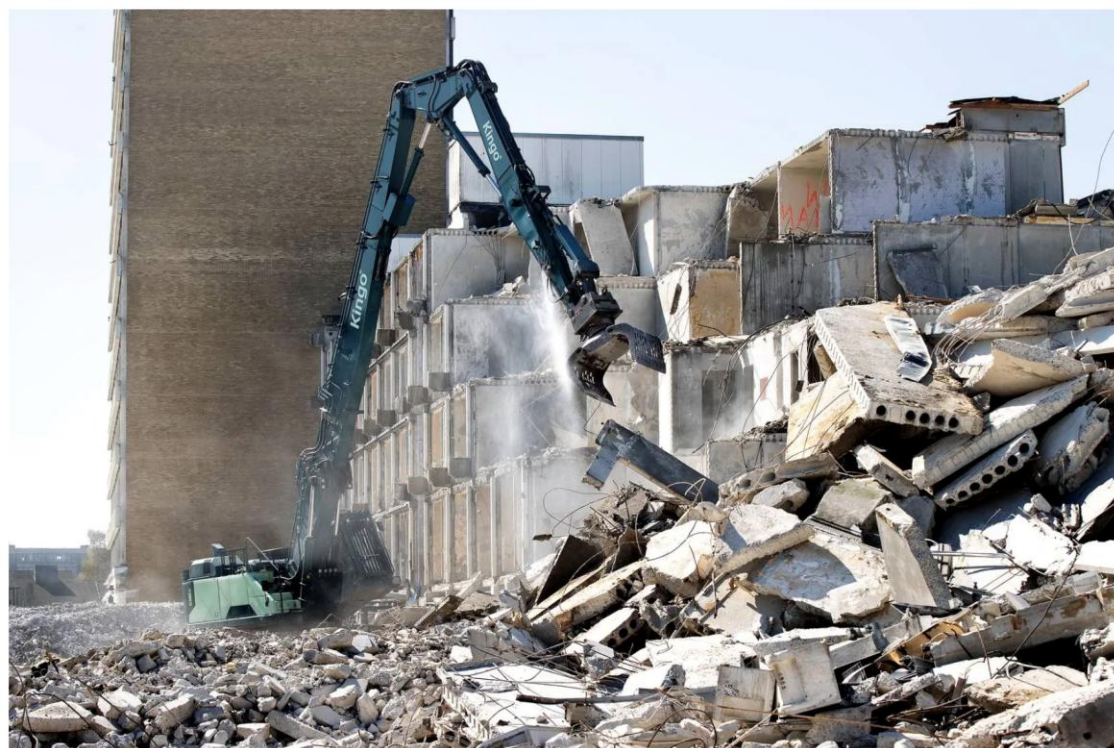


Foto: Finn Frandsen

Byrummonitor, 24 juin 2025

Byrummonitor



Arkivfoto. Omdannelse af karréer i Mjølnerparken på Nørrebro i januar 2024. I april 2024 var de første nye lejeboliger klar til udlejning som led i en udviklingsplan.

Byrummonitor, 14 février 2025

Des maisons ont été démolies,
les baux des résidents ont été
résiliés et les logements sociaux
ont été convertis en logements
locatifs privés.

Législation européenne en matière de non-discrimination – Directive sur l'égalité raciale

Objectif 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 (directive sur l'égalité raciale)

Préambule :

- « lutter contre la discrimination à l'égard de groupes tels que les minorités ethniques » (Cons. 8)
- «le développement de sociétés démocratiques et tolérantes permettant la participation de tous les individus quelle que soit leur race ou leur origine ethnique » (Cons. 12)

Article 1

- «La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de mettre en oeuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement. »

Champ d'application de la directive sur l'égalité raciale

- Champ d'application personnel : «**toutes les personnes**, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics» (art. 3.1)
 - S'applique aux personnes physiques et morales (Rec. 16)
 - S'applique aux ressortissants de l'UE et des pays tiers (Rec. 13)
 - MAIS : exception liée à la nationalité (art. 3.2)
- Champ d'application matériel (art. 3.1) :
 - Emploi, travail indépendant et formation professionnelle
 - Adhésion à des syndicats/associations patronales
 - Protection sociale et avantages sociaux
 - Éducation
 - Accès aux biens et services et offre de biens et services, y compris le logement

Notion d'« origine raciale ou ethnique ».

- La directive sur l'égalité raciale s'applique à la «discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique» (art. 1).
- La directive ne donne pas de définition de l'« origine raciale ou ethnique ».
- Rec. 3 : référence aux **conventions internationales**, notamment :
 - Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
 - Convention européenne des droits de l'homme
- Concept interprété dans plusieurs arrêts de la CJUE (Feryn, Chez, Jyske Finans)

Les « lois sur les ghettos » danoises

La loi sur le logement social, section 61a, définit trois types de zones de logement social :

- Une « **zone de logement vulnérable** » est une zone qui répond à au moins deux des quatre critères suivants (« critères socio-économiques ») :
 - 1. La proportion de résidents âgés de 18 à 64 ans sans lien avec le marché du travail ou l'éducation est supérieure à 40 %, calculée comme la moyenne des deux dernières années
 - 2. La proportion de résidents condamnés pour des infractions au code pénal, à la loi sur les armes ou à la loi sur les stupéfiants est au moins trois fois supérieure à la moyenne nationale, calculée comme la moyenne des deux dernières années
 - 3. La proportion de résidents âgés de 30 à 59 ans n'ayant suivi que l'enseignement primaire est supérieure à 60 %.
 - 4. Le revenu brut moyen des contribuables âgés de 15 à 64 ans, à l'exclusion de ceux qui poursuivent des études, est inférieur à 55 % du revenu brut moyen du même groupe dans la région.
- Une « **société parallèle** » (anciennement « ghetto ») est une zone qui répond à deux des quatre critères socio-économiques, comme une zone de logement vulnérable, mais où, en outre, plus de 50 % des résidents sont des « immigrants et descendants de pays non occidentaux ».
- Une « **zone en transformation** » (anciennement « ghetto dur ») est une zone qui répond aux critères de la société parallèle depuis cinq ans.

Les « lois du ghetto » danoises

Les termes « immigrants et descendants de pays non occidentaux »

- Les pays occidentaux comprennent l'UE, 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 la Cité du Vatican.
- Les pays non occidentaux comprennent les pays européens suivants : Albanie, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Russie, Serbie, Union soviétique, Turquie, Ukraine et Yougoslavie. Tous les pays d'Afrique, d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale et d'Asie. Tous les pays d'Océanie (à l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande) et les apatrides.
- Un « immigrant » est une personne née à l'étranger dont aucun des parents n'est né au Danemark ou n'est citoyen danois.
- Un « descendant » est une personne née au Danemark mais dont aucun des parents n'est à la fois citoyen danois et né au Danemark, ou dont les parents, même s'ils sont nés au Danemark et ont acquis la nationalité danoise, conservent également leur nationalité étrangère.

Objectif de la législation danoise

Préoccupations du législateur :

- « Les immigrants originaires de pays non occidentaux et leurs descendants vivent dans des enclaves isolées et n'adoptent pas suffisamment les normes et les valeurs danoises. »
- « Il est nécessaire de relever le défi important de l'intégration, car un groupe d'immigrants et leurs descendants n'ont pas adopté les valeurs danoises et s'isolent dans des sociétés parallèles. »
- « La forte croissance démographique des citoyens d'origine non occidentale a créé un terrain fertile pour les sociétés parallèles, où les valeurs et les normes danoises ne sont pas prioritaires. »

Demonstration i KBH, Århus og Odense

september 2018





www.almenmodstand.dk

Les plans d'aménagement à l'origine des « affaires des ghettos » danois

- La loi sur le logement social, section 168 b, exige qu'une association de logement social propriétaire d'une « zone de transformation » (anciennement « ghetto difficile ») élabore un **plan de développement** définissant comment la proportion de logements sociaux dans la zone de transformation doit être réduite à **40 % d'ici le 1er janvier 2030**.
- Cela peut inclure la vente de propriétés à des promoteurs privés, la démolition ou la conversion de logements familiaux en logements pour jeunes. Dans de tels cas, les baux des anciens locataires **doivent être résiliés**.
- Les locataires qui se sont retrouvés dans une telle situation dans deux zones de transformation — le domaine de Schackenborgvænge à Slagelse et le domaine de Mjølnerparken à Copenhague — ont contesté la **légalité des plans de développement adoptés sur la base de la législation danoise**.

Questions préjudicielles posées par la Haute Cour de l'Est du Danemark

Request for a preliminary ruling from the Østre Landsret (Denmark) lodged on 6 July 2023 – Slagelse Almennyttige Boligselskab - Afdeling Schackenborgvænge, XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ, RK v MV, EH, LI, AQ, LO, Social-, Bolig- og Ældreministeriet

(Case C-417/23, Slagelse Almennyttige Boligselskab - Afdeling Schackenborgvænge)

Language of the case: Danish

Referring court

Østre Landsret

Parties to the main proceedings

Applicants: Slagelse Almennyttige Boligselskab - Afdeling Schackenborgvænge, XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ, RK

Defendants: MV, EH, LI, AQ, LO, Social-, Bolig- og Ældreministeriet

Questions referred

Must the term ‘ethnic origin’ in Article 2(2)(a) and (b) of Directive 2000/43 ¹ be interpreted as meaning that that term, in circumstances such as those in the present case – where, under the Danish Law on social housing, there must be a reduction in the proportion of social family housing in ‘transformation areas’, and where it is a condition for categorisation as a transformation area that more than 50% of residents in a housing area are ‘immigrants and their descendants from non-Western countries’ – covers a group of persons defined as ‘immigrants and their descendants from non-Western countries’?

If the answer to the first question is wholly or partly in the affirmative, must Article 2(2)(a) and (b) be interpreted as meaning that the scheme described in this case constitutes direct or indirect discrimination?

¹ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (OJ 2000 L 180, p. 22).

- Le terme « **origine ethnique** » couvre-t-il un groupe de personnes défini comme « les immigrants et leurs descendants originaires de pays non occidentaux » ?
- Dans l'affirmative, le dispositif décrit dans l'affaire constitue-t-il **une discrimination directe ou indirecte** ?

E. O. K. Rosenberg Knawaja, advokater,
– pour le gouvernement danois, par M^{me} C. A.-S. Maertens, en qualité d’agent, assistée de M^{es} R. Holdgaard et J. Pinborg, advokater,
– pour le gouvernement espagnol, par M^{me} A. Pérez-Zurita Gutiérrez, en qualité d’agent,
– pour la Commission européenne, par M^{mes} P. Carlin, F. Clotuche-Duvieusart et M. C. Vang, en qualité d’agents,
ayant entendu l’avocate générale en ses conclusions à l’audience du 13 février 2025,
rend le présent

Arrêt

¹ La demande de décision préjudicielle porte 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 Cette demande a été présentée dans le cadre de cinq litiges opposant, pour ce qui est des quatre premiers, le bailleur public Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (ci-après « SAB ») à cinq locataires de logements publics familiaux et, pour ce qui est du cinquième litige, onze locataires de logements publics familiaux au Social-, Bolig- og Ældreministeriet (ministère des Affaires sociales, du Logement et des Personnes âgées, Danemark) au sujet d’une réglementation nationale prévoyant l’obligation d’adopter des plans d’aménagement destinés à réduire le pourcentage de logements publics familiaux dans les zones d’habitation caractérisées, entre autres, par le fait que, pendant les cinq dernières années, la proportion des « immigrés originaires de pays non occidentaux et de leurs descendants » a dépassé 50 %.

Jurisprudence de la CJUE :

« Immigrants non occidentaux et leurs descendants »

Firma **Feryn** (C-54/07) – Un groupe hétérogène traité de manière moins favorable

- « 16 (...) se fonde sur les déclarations publiques du directeur de cette entreprise selon lesquelles, en substance, son entreprise cherchait à recruter des installateurs, mais qu'elle ne pouvait embaucher des «allochtones» en raison des réticences de la clientèle à leur donner accès, le temps des travaux, à leur domicile privé. »
- « 34 (...) des déclarations publiques par lesquelles un employeur fait savoir que, dans le cadre de sa politique de recrutement, il n'embauchera pas de salariés ayant une certaine origine ethnique ou raciale suffisent à présumer, au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2000/43, l'existence d'une politique d'embauche directement discriminatoire. »

Jurisprudence de la CJUE :

« Immigrants non occidentaux et leurs descendants »

CHEZ Razpredelenie Bulgarie (C-83/14) – Définition de l'« appartenance ethnique » et introduction des « stéréotypes »

- « 46 (...) En effet, la notion d'origine ethnique, qui procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie, s'applique à la communauté rom (...) ».
- « 82 (...) CHEZ RB a, dans le cadre de diverses affaires dont se trouvait saisie la KZD, affirmé qu'elle considérait que les dégradations et les branchements illicites sont principalement le fait de tels ressortissants d'origine rom. De telles affirmations pourraient en effet être de nature à suggérer que la pratique litigieuse repose sur des stéréotypes ou des préjugés d'ordre ethnique, les motifs raciaux se combinant ainsi à d'autres motifs»

Jurisprudence de la CJUE :

« Immigrants non occidentaux et leurs descendants »

Jyske Finans (C-668/15) - Discrimination fondée sur le « pays de naissance »

- « 19 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. Par ailleurs, il n'est pas contesté que le pays de naissance ne saurait, de façon générale et absolue, se substituer à l'ensemble des critères rappelés au point 17 du présent arrêt. »
- « 20 Par conséquent, le pays de naissance ne saurait, à lui seul, fonder une présomption générale d'appartenance à un groupe ethnique déterminé de nature à établir l'existence d'un lien direct ou indissociable entre ces deux notions. »

Conclusions de l'avocat général Capeta sur la notion d'« origine ethnique »

Case C-417/23

Le terme « origine ethnique » – la division entre « nous » et « eux » :

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

»

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

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

Avis de l'AG Capeta sur l'« origine ethnique »

Un groupe non homogène défini de manière négative :

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

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

91. (...) cette directive couvre non seulement des situations dans lesquelles un groupe ethnique spécifique est traité de manière moins favorable, mais également des situations dans lesquelles différents groupes sont placés dans une situation désavantageuse, lorsque le critère sur le fondement duquel cela se produit est l'« origine ethnique » de ces groupes. (...)

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

Avis de l'AG Capeta sur l'« origine ethnique

»

Conclusion principale sur l'« origine ethnique » :

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

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

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



Residents demonstrate against the announced sale of buildings in the Mjølnerparken complex in Copenhagen, Denmark. Scanpix / Skærbillede

Discrimination directe ou indirecte ?

Pour établir l'existence d'une discrimination ethnique **directe**, il est nécessaire de démontrer qu'une personne (ou un groupe de personnes) est traitée **moins favorablement** qu'une autre personne (ou un autre groupe de personnes) **sur la base** du critère de l'origine ethnique.

Il y a discrimination **indirecte** lorsque le **traitement défavorable** d'un groupe ethnique résulte d'une mesure apparemment neutre, à moins que cette pratique puisse être objectivement justifiée par un objectif légitime et que les moyens pour atteindre cet objectif soient appropriés et nécessaires.

La **conséquence** la plus importante **de la constatation d'une discrimination directe** est que la règle ou la pratique ne peut être justifiée, ce qui la rend automatiquement interdite.



La raison pour laquelle Capeta envisage une discrimination directe

Résiliation unilatérale des baux

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

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

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

La raison pour laquelle Capeta envisage une discrimination directe

Stigmatisation

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

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

151. (...) La stratégie du gouvernement danois, mentionnée au point 25 des présentes conclusions, indique que les sociétés parallèles, c'est-à-dire des enclaves de personnes qui ne participent pas activement à la société danoise, se sont formées parmi les résidents non occidentaux. Selon ce document, ces personnes ne participent pas et n'essaient même pas de participer activement à la société danoise et au marché du travail. Elles n'adhèrent pas aux valeurs danoises ; par exemple, les femmes sont considérées comme inférieures aux hommes, et le contrôle social ainsi que l'absence d'égalité imposent des limites étroites à la liberté d'expression des individus. Ce qui est donc en cause, selon cette stratégie, c'est la « spirale négative de contre-culture ».

Conclusion I de Capeta

Capeta suggère la conclusion suivante :

« 157. (...) le régime législatif danois, compris comme englobant la loi sur le logement public et les plans d'aménagements devant être adoptés sur la base de cette loi, semble donc opérer une **discrimination directe** sur la base d'un **critère ethnique** (« non occidental »).

- D'une part, ce régime place toutes les personnes associées à un tel critère dans une situation précaire en ce qui concerne la sécurité de leur droit à un logement, entraînant ainsi un traitement moins favorable de ces personnes par rapport aux locataires d'autres quartiers comparables.
- D'autre part, il stigmatise le groupe ethnique pour lequel un désavantage structurel dans la capacité d'intégration au sein de la société danoise a été reconnu, réduisant ainsi ses chances d'intégration dans cette société plutôt que de les accroître»

Conclusion II tirée de Capeta

Capeta suggère que l'influence de la loi danoise sur la résiliation des baux devrait au moins être interprétée comme **une discrimination indirecte**

Cependant :

« 170. (...) je nourris des doutes quant au fait que la législation danoise sur le logement public puisse être justifiée par l'objectif de permettre l'intégration des « immigrants originaires de pays non occidentaux et leurs descendants ». En tout état de cause, comme je l'ai déjà expliqué dans les présentes conclusions, il ne me semble pas convaincant que l'influence du critère « occidental/non occidental » utilisé par la loi sur le logement public quant à la résiliation des baux puisse être interprétée comme constituant une règle neutre. 171. je propose à la Cour de conclure que la situation telle que celle créée par la loi sur le logement public au Danemark constitue une discrimination directe, plutôt qu'une discrimination indirecte. »

Réflexions sur l'affaire C-417/23

- Raisons juridiques impérieuses de penser que la CJUE suivra l'avis de l'avocat général Capeta
- La CJUE devrait conclure à l'existence d'une **discrimination directe fondée sur l'origine ethnique (critère « occidental/non occidental »)** et, à tout le moins, d'une discrimination indirecte
- Quelles seront les conséquences au Danemark ?
 - Modification de la loi sur le logement social et de nombreuses autres législations utilisant le critère « occidental/non occidental ».
 - Litige en matière d'indemnisation