

Une victoire contre le “paquet ghetto” danois et la discrimination territoriale en Europe

Par Susheela Math, directrice du travail de l’Open Society Justice Initiative pour lutter contre le « paquet ghetto ».

Le 13 février 2025, l’avocate générale Ápeta a rendu [son avis](#) très attendu sur l’application de la directive sur l’égalité raciale au « Paquet Ghetto » de la législation danoise. Cet avis, aux implications majeures, dépasse le cadre du Danemark et influence l’ensemble de la législation européenne en matière de discrimination et de droit au logement.

Contexte

Cet avis fait suite à une audience tenue le 30 septembre 2024 devant la Grande Chambre de la Cour de justice de l’Union européenne, portant sur deux affaires jointes, dont l’une initiée par des résidents de Mjølnerparken, à Copenhague.¹

Comme l’a précédemment rapporté [Housing Rights Watch](#), les résidents contestent l’approbation ministérielle d’un plan de développement prévoyant la vente de plus de 200 logements familiaux dans leur quartier. Ce plan a été imposé dans le cadre du « Paquet Ghetto », un ensemble de lois adoptées par le Danemark en 2018 dans le but déclaré d’« éradiquer les ghettos » – des zones résidentielles dont la caractéristique principale est que la majorité des habitants sont classés comme étant « d’origine non occidentale ».

L’une des principales dispositions du « Paquet Ghetto » impose de réduire la part des « logements familiaux communs » (logements indépendants à but non lucratif) dans les « ghettos durs » – c’est-à-dire les zones désignées comme ghettos depuis au moins cinq ans – à un maximum de 40 % d’ici 2030. Lors de l’introduction de cette législation, 15 zones, dont Mjølnerparken, ont été classées comme « ghettos difficiles ».

Cette réduction peut être mise en œuvre par divers moyens, notamment la démolition et la vente des logements. En conséquence, des milliers de personnes à travers le pays ont déjà perdu – ou risquent de perdre prochainement – leur logement, souvent à la suite d’expulsions.

Une route longue et parsemée d’embûches...

Une cinquantaine de Danois ont assisté à l’audience à Luxembourg, la plupart après un long voyage en bus. Leur présence a illustré la détermination et le courage des résidents, des activistes et des organisations communautaires dans leur lutte contre la discrimination raciale et l’injustice économique, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur du palais de justice.

¹ Affaire C-417/23 Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge c MV, EH, LI, AQ et LO, parties conjointes : BL – Danmarks Almene Boliger, Institut for Menneskerettigheder et XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ, RK c Social-, Bolig- og Ældreministeriet, parties conjointes : Institut for Menneskerettigheder, FN særlige rapportør E. Tendayi Achiume, FN særlige rapportør [Balakrishnan Rajagopal]

Le voyage en bus symbolisait le long parcours semé d'embûches qui a conduit à cette étape cruciale du litige. L'audience représentait l'aboutissement de plusieurs années de travail, l'implication de l'Open Society Justice Initiative ayant débuté à l'été 2018.

L'affaire des résidents de Mjølnerparken, soutenue par l'Open Society Justice Initiative aux côtés de l'avocat local Eddie Khawaja, puis de Petra Fokdal, a été déposée en mai 2020, il y a près de cinq ans. Elle vise à obtenir une décision déclaratoire établissant que l'approbation ministérielle du plan d'aménagement est discriminatoire sur le plan racial et qu'elle porte atteinte à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit au respect du domicile, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De nombreux progrès ont été réalisés au fil du temps, notamment :

- Des condamnations par des instances nationales et internationales chargées des traités et des droits de l'homme, y compris des comités des Nations unies et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).
- Des victoires judiciaires préliminaires, avec des décisions de la Haute Cour de l'Est du Danemark confirmant que les résidents ont qualité pour agir et que la perte d'un logement constitue une atteinte fondamentale aux droits.
- Un appel urgent de trois rapporteurs spéciaux des Nations unies, exhortant l'État danois à suspendre la vente de Mjølnerparken dans l'attente de la résolution de l'affaire.
- Des interventions de soutien de tiers en faveur des résidents, notamment de la part de l'Institut danois des droits de l'homme, du rapporteur spécial des Nations unies sur le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance, ainsi que du rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant et sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte.

Néanmoins, les gouvernements danois successifs ont persisté à faire avancer la mise en œuvre de la législation, entraînant des conséquences dévastatrices pour les résidents, y compris ceux de Mjølnerparken.² La vente est en cours, et tous les résidents des deux blocs concernés ont reçu des avis d'expulsion. La majorité d'entre eux ont éprouvé une grande détresse, et pour certains anciens réfugiés, cela a ravivé un nouveau traumatisme. Pour tous, leur vie ne sera plus jamais la même.

En particulier, bien qu'il ait fait référence à plusieurs reprises à « l'origine ethnique » en dehors du tribunal, notamment dans la documentation législative et les médias, l'État a adopté dans le cadre du litige une position niant tout lien entre l'origine « non occidentale » et l'origine ethnique. En conséquence, les résidents ont demandé à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de se prononcer à titre préjudiciel sur l'application correcte de la directive relative à l'égalité

² Bien que la terminologie « ghettos difficiles » ait été remplacée par celle de « zones en transformation », le contenu de la loi demeure inchangé. La documentation explicative indique par ailleurs que ce changement de terminologie n'avait pas pour objectif de définir les résidents actuels, mais plutôt d'inclure de nouveaux habitants dans ces zones. De plus, la législation a été élargie avec pour objectif de limiter à 30 % la proportion de personnes d'origine « non occidentale » dans tout ensemble résidentiel.

raciale (« directive »). Cette demande a été acceptée par la Haute Cour de l'Est du Danemark en 2022, et les questions soumises à la CJUE se sont concentrées sur les points suivants :

- a) L'origine « non occidentale » constitue-t-elle une « origine ethnique » au sens de la directive ? Et, dans l'affirmative,
- b) Le régime législatif en question est-il directement ou indirectement discriminatoire ?

Quelle est la conclusion de l'avocate générale ?

Les conclusions de l'avocate générale soutiennent fermement la position des résidents, affirmant qu'il convient de répondre par l'affirmative aux deux questions posées. En effet, l'avocat général considère que l'origine « **non occidentale** » constitue bien **une origine ethnique** et que le régime législatif, qui impose la réduction du nombre de logements, est **directement discriminatoire sur le plan racial**.

Cinq points clés méritent d'être soulignés :

1. Le champ d'application de la Directive comprend les logements « communs » et publics.

Le « logement commun » (qui a été incorrectement traduit par « public housing » dans la version anglaise de l'avis) est une forme de logement spécifiquement danoise, fondée sur les principes de démocratie, d'égalitarisme et de logement abordable pour tous. Il s'agit de logements à but non lucratif gérés par des associations de logement autonomes et indépendantes. Les résidents y paient un loyer, et les associations de logement versent des contributions annuelles à la Fondation nationale de la construction. Ces fonds sont utilisés pour des projets variés, tels que la construction, la rénovation ou la démolition de bâtiments, ainsi que pour des initiatives sociales, comme des activités pour les enfants.

La Commission européenne a remis en question le fait que les logements communs relèvent de l'article 3, paragraphe 1, point h, de la directive, qui stipule clairement que la discrimination raciale est interdite dans le cadre de l'accès aux biens et services mis à la disposition du public, ainsi que de la fourniture de ces biens et services, y compris le logement.

L'avocate générale estime toutefois que les logements communs relèvent bien de l'article 3, paragraphe 1, point h). Elle a souligné, entre autres, que ces logements représentent 20 % du nombre total de ménages au Danemark et qu'ils sont construits et loués par des associations de logement à but non lucratif, dont l'objectif est d'offrir des logements abordables à tous les habitants du Danemark via des listes d'attente. De plus, bien que le loyer soit inférieur au prix du marché, puisqu'il est uniquement destiné à couvrir les coûts de fonctionnement et d'entretien, les locataires paient un loyer complet.

Cette situation peut donc être distinguée de l'arrêt *État belge c. Humbel et Edel*.³ Dans cette affaire, la CJUE a jugé que la prestation de cours dans le cadre du système d'éducation nationale

³ Arrêt de la Cour de Justice du 27 septembre 1988, *État belge c. Humbel et Edel*, 263/86, UE:C:1988:451.

ne constituait pas un « service », car la caractéristique essentielle de la rémunération faisait défaut, parce que:

- L'État, en établissant et en maintenant un tel système, ne cherchait pas à exercer une activité lucrative, mais remplissait ses obligations envers sa propre population dans les domaines social, culturel et éducatif ;
- Le système en question est, en règle générale, financé par des fonds publics et non par les élèves ou leurs parents.

De manière plus générale – et avec une portée potentiellement plus large à l'échelle européenne – l'avocate générale a précisé que le logement public relève du champ d'application de la directive. En particulier, bien que la directive soit censée s'appliquer « dans les limites des compétences conférées à la Communauté » et que le logement public ne fasse pas partie des domaines politiques attribués à la compétence réglementaire de l'Union européenne par les traités, elle a souligné que, lorsqu'un État membre choisit, dans l'exercice de sa propre compétence, de réglementer le logement public, ces règles doivent respecter le principe de non-discrimination.

2. La directive s'applique à « l' altérité » de groupes

En affirmant que l'origine « non occidentale » est couverte par la directive, les résidents ont soutenu qu'il existe un lien direct et indissociable entre l' origine et ascendance « non occidentales » et l'origine raciale ou ethnique, en raison de la manière dont cette origine est définie, caractérisée et utilisée :

- a) La définition n'est pas cohérente d'un point de vue géographique, car le groupe des pays « occidentaux » inclut l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Tous les pays mentionnés dans ce groupe ont des populations majoritairement blanches.
- b) La définition de l'origine « non occidentale » englobe les « descendants », ce qui permet à la catégorisation de s'étendre sur plusieurs générations. Cela met l'accent sur des caractéristiques héritées et des distinctions basées sur l'extraction plutôt que sur des critères neutres comme le lieu de naissance. ⁴
- c) Les personnes d'origine « non occidentale » sont souvent perçues comme un groupe ethnique homogène présentant des caractéristiques communes, telles que la langue, les traditions, les valeurs religieuses et d'autres « normes », et sont associées aux mêmes « problèmes » et traits/tendances vers des modes de vie jugés négatifs. De plus, les déclarations orales et écrites des gouvernements danois révèlent que les personnes ou les modes de vie stéréotypés comme « non occidentaux » sont souvent considérés comme n'étant pas « danois ».

⁴ Seules les personnes dont l'un des parents est né au Danemark et possède la nationalité danoise (le fait de naître au Danemark n'entraîne pas automatiquement l'octroi de la nationalité danoise, qui est particulièrement difficile à obtenir) peuvent échapper à cette catégorisation, même si elles sont-elles mêmes nées au Danemark et détiennent la nationalité danoise.

L'État a toujours soutenu que l'origine « non occidentale » ne constituait pas une origine ethnique, arguant qu'elle était trop vaste. Toutefois, les conclusions de l'avocate générale indiquent clairement que cette notion est bien couverte par la directive, et ce, notamment parce que **« 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. »**

Autre point important, elle a souligné que la race et l'origine ethnique sont des constructions sociales, et que des facteurs subjectifs, tels que la perception par un groupe dominant que les autres ne partagent pas leurs caractéristiques ethniques, peuvent conduire à la conclusion que la différence de traitement infligée aux autres est motivée par « l'origine ethnique ».

Il n'est donc pas pertinent que les « immigrés et leurs descendants originaires de pays non occidentaux » ne constituent pas en eux-mêmes un groupe ethnique homogène, si le critère selon lequel ils ont été regroupés repose sur l'origine ethnique. En l'espèce, plusieurs éléments suggéraient que « la perception de l'origine ethnique était un motif de distinction : la nationalité, le lieu de naissance et l'ascendance », et « le législateur danois semblait considérer cette division comme fondée sur l'appartenance ethnique ».

Cette approche reconnaît de manière louable les réalités de la discrimination raciale. En 2022, à la lumière de la directive et des travaux de l'ECRI, le Parlement européen a reconnu (comme le fait la directive et l'avocate générale) que le concept de « race » est une construction sociale. Il a également affirmé que l'utilisation du concept de « racialisation » peut contribuer à comprendre les processus sous jacents au racisme et à la discrimination raciale.⁵

Il a déclaré que les groupes racialisés se voient attribuer « certaines caractéristiques et certains attributs présentés comme innés pour tous les membres de chaque groupe concerné, sur la base de critères tels que la couleur de la peau, l'origine ethnique ou nationale, la religion, ou l'appartenance perçue à un groupe spécifique ». De même, un sous-groupe du groupe de haut niveau de la Commission européenne sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité a souligné que « les idées sur la race/l'origine raciale sont souvent attribuées ou imposées aux individus, et les personnes ou les groupes peuvent être racialisés par d'autres d'une manière qui affecte négativement leurs expériences et la façon dont ils sont traités. La construction sociale de la race ou de l'origine raciale est distincte de la manière dont les individus s'identifient, qui peut être bien plus variée et complexe, mais elle peut également se chevaucher avec cette identification ». ⁶

⁵ Résolution du Parlement européen du 10 novembre 2022 sur la justice raciale, la non-discrimination et la lutte contre le racisme dans l'UE (2022/2005(INI)), Considérant B (« Résolution »). Le considérant 6 de la directive stipule que « l'Union européenne rejette les théories qui tentent de déterminer l'existence de races humaines distinctes. L'utilisation du terme « origine raciale » dans la présente directive n'implique pas l'acceptation de telles théories ».

⁶ Commission européenne, Groupe de haut-niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité, *Note d'orientation sur la collecte et l'utilisation de données sur l'égalité fondées sur la race ou l'origine ethnique*, Sous-groupe sur les données relatives à l'égalité, septembre 2021, page 8.

L'ECRI précise que la « racialisation » est le « processus consistant à attribuer des caractéristiques et des attributs présentés comme innés à un groupe donné, tout en construisant de fausses hiérarchies sociales basées sur la race, ainsi que l'exclusion et l'hostilité qui en découlent ». ⁷ Elle note que « le processus de racialisation a contribué à répandre les préjugés, à creuser les inégalités et à légitimer l'exclusion et l'hostilité à l'égard de groupes spécifiques sous les formes les plus flagrantes » et que « l'histoire européenne regorge d'exemples de racialisation de personnes appartenant à certaines communautés, y compris, mais sans s'y limiter, les Noirs, les Roms et les gens du voyage, certains groupes religieux tels que les Juifs, les Musulmans et les Sikhs, ainsi que les peuples autochtones ».

Les conclusions de l'avocate générale indiquent clairement que la directive s'appliquera chaque fois que des groupes sont « altérés » de ces manières.

3. La sécurité d'occupation est importante, quelles que soient les personnes concernées

L'approche de l'avocate générale s'inscrit également dans la jurisprudence constante de la CJUE, qui reconnaît l'existence d'une discrimination, que la victime possède ou non la caractéristique protégée en question.

L'État danois et la Commission européenne ont soutenu qu'il n'y avait pas de discrimination directe, arguant que les avis d'expulsion individuels n'étaient pas fondés sur l'appartenance ethnique des résidents. Toutefois, l'avocat général a conclu à l'existence d'une discrimination directe, car le critère ethnique de l'origine « non occidentale » était déterminant dans l'obligation d'adopter des plans de développement visant à limiter les logements familiaux communs à un maximum de 40 %.

Elle explique que « l'obligation d'adopter un tel plan crée le risque de perdre son logement, plaçant ainsi les locataires des zones en transformation dans une situation moins favorable que ceux des zones vulnérables » (c'est-à-dire des quartiers présentant les mêmes facteurs socio économiques, mais sans majorité de résidents classés comme étant d'origine « non occidentale »). Elle souligne que ce dispositif place dès lors ces résidents dans « une position précaire quant à la sécurité de leur droit au logement ».

En d'autres termes, le seul facteur exposant ces résidents à un risque d'expulsion était leur origine « non occidentale », et ce risque suffit à constituer un « traitement moins favorable » au sens de la directive. Cette conclusion, qui fait écho aux arguments avancés par de nombreuses parties lors de l'audience, souligne l'importance du droit à la sécurité d'occupation, tel que l'ont mis en avant les rapporteurs spéciaux des Nations unies.

L'élément déterminant était que le traitement moins favorable reposait sur un critère ethnique : le fait que des « Danois ethniques » aient également reçu des avis d'expulsion n'avait aucune incidence. L'avocate générale a souligné que ces « victimes collatérales » bénéficient également

⁷ Avis de l'ECRI sur le concept de « racialisation » (adopté lors de la 87^e réunion plénière de l'ECRI le 8 décembre 2021) (« Avis de l'ECRI »), paragraphe 5.

le 8 décembre 2021) (« Avis de l'ECRI »), paragraphe 5. 6 des protections de la directive et a même affirmé qu'il n'était pas nécessaire d'identifier une victime spécifique.

4. La stigmatisation fondée sur l'origine ethnique constitue une discrimination

À l'instar de l'affaire *CHEZ* précédemment jugée par la CJUE, l'avocate générale a estimé que la stigmatisation constituait le second fondement de son analyse, concluant que les résidents avaient subi un traitement moins favorable que ceux vivant dans des zones comparables.⁸ Dans cette affaire, la CJUE avait également souligné que, pour établir une présomption de discrimination, il convient de prendre en compte les éléments indiquant que « la pratique en cause repose sur des stéréotypes ou des préjugés ethniques ».

Le discours des politiciens et législateurs danois à l'égard des personnes d'origine « non occidentale » a été marqué par des suppositions, des généralisations et des stéréotypes. Comme l'a souligné l'avocate générale, suppositions, des généralisations et des stéréotypes incluent l'idée que les personnes d'origine « non occidentale » « ne participent pas et ne cherchent même pas à participer activement à la société danoise et au marché du travail. Elles n'adhèrent pas aux valeurs danoises ; par exemple, elles considèrent les femmes comme inférieures aux hommes, tandis que le contrôle social et l'absence d'égalité imposent des limites strictes à la liberté d'expression individuelle. »

L'avocate générale a relevé que « [e]n généralisant ces caractéristiques perçues comme négatives et inacceptables au Danemark et en les attribuant à tous les immigrants originaires de pays non occidentaux et à leurs descendants, la loi sur le logement public semble non seulement reposer sur des préjugés, mais elle contribue également à perpétuer ces stéréotypes et cette stigmatisation. » Elle a affirmé qu'une législation pourrait être considérée comme discriminatoire en raison de l'origine ethnique si elle repose sur des stéréotypes et des préjugés généralisés à l'encontre d'un groupe ethnique.

L'importance de réaffirmer la stigmatisation comme une forme de traitement moins favorable ne saurait être sous-estimée. Son impact dévastateur peut affecter tous les aspects de la vie des personnes qui en sont victimes. Comme l'a exprimé une ancienne résidente de Mjølnerparken, Iman Aljanaby : « *Mon père est médecin et ma mère travaille dans la biotechnologie. Peu importe ce que j'accomplis, je ne serai jamais perçue comme faisant partie de la société, je resterai "non occidentale". C'est dévastateur d'être stigmatisée et discriminée de cette manière dans un pays que je croyais être porteur de valeurs modernes et de liberté d'éducation, dans un pays où je suis née et ai grandi.* »

5. L'intégration ne peut pas être utilisée comme un prétexte pour discriminer

Étant donné que l'avocate générale estime que le cadre législatif constitue une discrimination directe, elle n'a pas examiné en détail la possibilité de discrimination indirecte. Cependant, elle a formulé des remarques très importantes sur le concept d'intégration dans ce contexte.

⁸ *CHEZ Razpredelenie Bulgaria* (C-83/14, UE:C:2015:480)

Contrairement à la discrimination directe, qui ne peut être justifiée que si des exceptions très spécifiques et étroites s'appliquent (ce qui n'est pas pertinent dans ce cas), la discrimination indirecte est autorisée lorsque la disposition, le critère ou la pratique en question est objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens employés pour atteindre cet objectif sont appropriés et nécessaires.

L'État danois, y compris lors de l'audience, affirme souvent que l'objectif du « paquet ghetto » et la réduction des logements familiaux dans les « ghettos difficiles/zones en transformation » sont de promouvoir l'intégration. L'avocate générale a exprimé des doutes quant à la possibilité de justifier ce dispositif par cet objectif, soulignant qu'en réalité, « En perpétuant la stigmatisation pour des raisons ethniques, elle a pour effet qu'il est plus difficile pour les membres du groupe des « immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants » de trouver un emploi, d'obtenir le respect des autres et de prendre part à la société danoise sur un pied d'égalité».

De manière significative, si une inégalité structurelle existe, celle-ci « ne peut être résolue en discriminant le groupe ethnique qui se trouve déjà dans une situation plus difficile. » De manière plus générale, l'avis de l'avocate générale rappelle que, lorsqu'on examine si des mesures liées au logement peuvent être justifiées dans le cadre de la discrimination indirecte, il convient de prendre en compte les facteurs suivants :

- la possibilité d'atteindre l'objectif par des mesures moins restrictives pour les droits au logement des locataires concernés ; et
- la juste mise en balance de la valeur de cet objectif par rapport à l'intensité de l'atteinte aux droits au logement.

Prochaines étapes

L'avis de l'avocate générale n'est pas contraignant et nous attendons toujours le jugement de la Grande Chambre. Néanmoins, il représente une étape extrêmement importante pour les résidents, qui se battent depuis des années pour sauver leurs maisons et leur communauté, ainsi que pour la reconnaissance que ce qui leur est arrivé, ainsi qu'à des milliers d'autres personnes à travers le Danemark, est illégal. Il valide tous les arguments présentés dans le cadre du litige et est également totalement conforme aux conclusions des organes de suivi des traités internationaux, de l'Institut danois des droits de l'homme, des rapporteurs spéciaux des Nations Unies et du Royaume d'Espagne.

Cet avis envoie un signal fort indiquant que le Danemark doit enfin faire ce qui s'impose : mettre un terme à cette discrimination raciale flagrante en abolissant sans plus tarder le « paquet ghetto » et la classification fondée sur l'origine « non occidentale ».

Plus largement, dans un contexte de montée de l'islamophobie dans la région et d'augmentation de la « discrimination territoriale », cet avis constitue une excellente nouvelle pour la défense des valeurs fondamentales de l'UE, telles que la non-discrimination et le droit à un logement sûr.

La discrimination territoriale se manifeste lorsque des quartiers majoritairement composés de minorités ethniques sont ciblés par des mesures en matière de logement ou d'application de la loi sous des justifications qui, à première vue, peuvent sembler neutres – comme l'amélioration des protections socio-économiques – mais qui servent souvent de paravent aux préjugés. Tout pays européen envisageant de telles politiques devrait y prêter une grande attention : l'avis de l'avocate générale Ćapeta constitue un signal clair que la racialisation et la pénalisation des musulmans et d'autres groupes minoritaires de cette manière ne seront pas tolérées par l'UE. Cela inclut l'utilisation de formulations détournées pour désigner l'origine ethnique ou le traitement des groupes racialisés comme des citoyens de seconde zone sous couvert d'intégration.

Susheela Math a occupé le poste de Senior Managing Litigation Officer à l'Open Society Justice Initiative jusqu'en mars 2025. Elle a dirigé les actions contestant les mesures du « Ghetto Package » tout au long de l'engagement de l'organisation, d'août 2018 à décembre 2024.