CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 28 juin 2007 [1]

1. Le présent recours en manquement nous amène à examiner si une loi allemande sur la subvention à la propriété immobilière constitue une entrave à la libre circulation des personnes, à la libre circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement, en ce qu'elle subordonne le bénéfice de cette subvention à la condition que le bien subventionné se situe sur le territoire allemand.

2. Par ailleurs, se pose également la question de savoir si la nécessité de veiller à l'existence d'un parc immobilier suffisant en Allemagne peut être regardée comme une raison impérieuse d'intérêt général et si la mesure en cause peut être justifiée par un tel motif.

3. Après avoir exposé que l'article 18 CE n'est pas applicable aux situations en cause dans cette affaire, nous proposerons à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 39 CE et 43 CE.

1 — Langue originale: le français.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

4. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, en vertu de l'article 18 CE, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est reconnu à tout citoyen de l'Union.

5. Selon une jurisprudence constante, l'article 18 CE trouve une expression spécifique dans les articles 39 CE, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, et 43 CE, en ce qui concerne la liberté d'établissement [2].

2 — Voir, notamment, arrêts du 29 février 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos (C-193/94, Rec. p. I-929, point 22); du 26 novembre 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Rec. p. I-10981, point 26), et du 26 octobre 2006, Commission/Portugal (C-345/05, Rec. p. I-10633, point 13).

6. Selon l'article 39 CE, les travailleurs ont le droit de circuler librement à l'intérieur de la Communauté. En vertu du paragraphe 2 de cet article, la liberté de circulation «implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail».

7. À cet égard, nous rappelons que les «autres conditions de travail» s'étendent à un large éventail d'avantages, même non directement liés à l'emploi, mais octroyés aux personnes ayant le statut de travailleur [3]. Parmi ces avantages non directement liés à l'emploi, la Cour constate, de manière générale, que toute restriction apportée non seulement au droit d'accès au logement, mais également aux diverses facilités accordées à des nationaux pour en alléger la charge financière, doit être regardée comme un obstacle à l'exercice de l'activité professionnelle [4].

8. De même, l'article 43, premier alinéa, CE prohibe de telles restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre.

B — *Le droit national*

9. En Allemagne, en vertu de l'article 1er de la loi allemande sur les subventions à la propriété immobilière (Eigenheimzulagengesetz) [5], les personnes intégralement assujetties à l'impôt allemand sur le revenu, au sens de la loi relative à l'impôt sur le revenu (Einkommensteuergesetz) [6], ont le droit de bénéficier d'une subvention à la propriété immobilière pour l'acquisition ou la construction d'un logement.

10. Selon l'article 1er de l'EStG, sont considérés comme intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu:

— les personnes ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Allemagne,

3 — La Cour a notamment défini, au regard du règlement (CEE) nº 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), les avantages reconnus aux travailleurs comme ceux qui «sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté» (arrêt du 31 mai 1979, Even et ONPTS, 207/78, Rec. p. 2019, point 22).

4 — Voir arrêt 14 janvier 1988, Commission/Italie (63/86, Rec. p. 29, points 16 et 17).

5 — BGBl. 1997 I, p. 734, telle que modifiée par la loi d'accompagnement budgétaire de 2004 [Haushaltsbegleitgesetz (BGBl. 2003 I, p. 3076)], ci-après la «loi sur la subvention immobilière».

6 — BGBl. 2002 I, p. 4210, ci-après l'«EStG».

— les ressortissants allemands qui, n'ayant ni domicile ni résidence habituelle en Allemagne, travaillent pour le compte d'une personne morale de droit public,

— à leur demande, les personnes qui, n'ayant ni domicile ni résidence habituelle sur le territoire allemand, perçoivent des revenus nationaux, à condition que leurs revenus durant l'année civile soient soumis à 90 %, au moins, à l'impôt allemand sur le revenu ou dont les revenus non soumis à l'impôt allemand ne dépassent pas 6 136 euros par année civile.

11. Afin de bénéficier de la subvention à la propriété immobilière, le bien subventionné doit se situer sur le territoire allemand et doit être utilisé à des fins d'habitation personnelle. L'occupation du bien subventionné, à titre gratuit, par un membre de la famille est considérée comme une utilisation à des fins d'habitation personnelle.

12. En vertu de l'article 2 de la loi sur la subvention immobilière, les biens immeubles servant de maison de vacances ou de résidence secondaire n'ouvrent pas droit à cette subvention.

II — La procédure précontentieuse

13. Dans sa lettre de mise en demeure du 4 avril 2000, la Commission des Communautés européennes a fait part à la République fédérale d'Allemagne de ses doutes concernant la compatibilité de la loi sur la subvention immobilière avec le droit communautaire. La Commission considère, en effet, que la condition selon laquelle le bien subventionné doit se trouver sur le territoire allemand est contraire aux articles 18 CE, 39 CE et 43 CE, puisqu'une personne intégralement assujettie à l'impôt allemand sur le revenu et domiciliée à l'étranger ne pourrait pas bénéficier de la subvention pour l'acquisition d'un bien à l'étranger.

14. La République fédérale d'Allemagne, dans sa lettre en réponse datant du 30 mai 2000, conteste les allégations de la Commission. Elle estime que la loi sur la subvention immobilière n'est pas discriminatoire, puisque les ressortissants des autres États membres de l'Union peuvent également être intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu et bénéficier, ainsi, de la subvention pour l'acquisition d'un bien sur le territoire allemand.

15. Par ailleurs, la République fédérale d'Allemagne estime que l'extension de la

subvention aux biens situés en dehors du territoire allemand serait contraire à l'objectif de cette subvention, qui est de garantir l'existence d'un parc immobilier suffisant en Allemagne face au besoin croissant de logements.

16. N'étant pas convaincue de la réponse apportée par la République fédérale d'Allemagne, la Commission lui a adressé, le 16 décembre 2003, un avis motivé dans lequel elle réitère ses allégations. Selon la Commission, la loi sur la subvention immobilière peut avoir pour effet d'empêcher les travailleurs salariés ou indépendants, exerçant leur activité en Allemagne, d'aller habiter de l'autre côté de la frontière.

17. De plus, la Commission considère que l'objectif avancé par la République fédérale d'Allemagne pour justifier de la restriction de l'octroi de la subvention n'est pas valable, puisque, selon elle, le marché allemand du logement subirait une pression moins importante si la personne travaillant en Allemagne devenait propriétaire d'un logement à l'étranger.

18. La République fédérale d'Allemagne, par lettre du 17 février 2004, a maintenu son point de vue selon lequel la limitation de la subvention à la propriété immobilière aux biens immeubles situés sur le territoire allemand n'est pas contraire aux articles 18 CE, 39 CE et 43 CE.

19. La République fédérale d'Allemagne continue, également, de soutenir que la limitation contenue dans la loi sur la subvention immobilière répond à un objectif légitime de protection du marché immobilier allemand.

20. La Commission, estimant que la réponse ainsi apportée par la République fédérale d'Allemagne ne lui permettait pas de conclure que cette dernière s'était conformée aux obligations résultant des articles 18 CE, 39 CE et 43 CE, a décidé d'introduire le présent recours.

III — Le recours

21. À l'appui de son recours, la Commission invoque un grief portant sur l'impossibilité pour une personne intégralement assujettie à l'impôt allemand sur le revenu et résidant à l'étranger de bénéficier de la subvention à la propriété immobilière pour l'acquisition d'un bien situé sur le territoire d'un État membre autre que l'Allemagne.

22. Sur la base de ce grief, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en excluant à l'article 2, paragraphe 1, première phrase, de la loi sur la subvention immobilière les biens situés dans d'autres États membres du bénéfice de la subvention à la propriété immobilière accordée aux personnes intégralement assujetties à l'impôt allemand sur le revenu, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 18 CE, 39 CE et 43 CE;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

23. Quant à la République fédérale d'Allemagne, elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le recours et condamner la Commission aux dépens.

A — *Principaux arguments des parties*

24. La Commission, nous le rappelons, soutient que, en limitant l'octroi de la subvention à la propriété immobilière aux biens situés en Allemagne, la loi allemande défavorise les personnes intégralement assujetties à l'impôt allemand sur le revenu et domiciliées hors du territoire allemand.

25. Trois catégories de personnes seraient ainsi injustement exclues du bénéfice de la subvention. Il s'agirait des personnes ayant leur domicile à l'étranger qui sont employées et payées par une personne morale de droit public allemand et qui sont partiellement assujetties à l'impôt dans leur pays de résidence; des travailleurs frontaliers dont les revenus sont soumis pour au moins 90 % à l'impôt allemand sur le revenu ou dont les revenus perçus à l'étranger sont inférieurs à 6 136 euros par année civile, et, enfin, des ressortissants allemands fonctionnaires ou agents des Communautés européennes ayant leur domicile ou leur résidence habituelle à l'étranger.

26. La République fédérale d'Allemagne conteste le grief.

27. Elle estime, tout d'abord, que le recours est irrecevable. Selon elle, la Commission a étendu l'objet du litige à la situation des travailleurs de nationalité étrangère, alors que, dans sa lettre de mise en demeure, elle aurait limité son grief à l'exclusion du

bénéfice de la subvention des seules personnes de nationalité allemande. La République fédérale d'Allemagne s'appuie sur le point 3 de cette lettre, dans lequel la Commission fait référence à l'«assujetti allemand» [7].

28. En outre, la République fédérale d'Allemagne soutient que les situations de fait évoquées par la Commission ne relèvent pas du droit communautaire, à tout le moins pour les travailleurs frontaliers, et que les principes énoncés par la Cour dans son arrêt Werner [8] seraient applicables.

29. Ensuite, elle reconnaît que l'État d'origine est tenu de respecter le principe de libre circulation des travailleurs vis-à-vis de ses propres ressortissants. Toutefois, la République fédérale d'Allemagne estime que ce principe ne vaut que pour les restrictions qui sont de nature à limiter l'accès à l'emploi. En effet, il ressortirait des arrêts Bosman [9] et Graf [10] que les entraves à la libre circulation des travailleurs sont constituées uniquement s'il y a entrave à l'accès de ces travailleurs sur le marché de l'emploi.

30. En l'espèce, la République fédérale d'Allemagne considère que la subvention à la propriété immobilière n'influe pas sur l'accès des travailleurs au marché du travail d'un autre État membre.

31. Elle soutient aussi que la loi sur la subvention immobilière ne défavorise pas plus particulièrement les travailleurs migrants. S'il est vrai que la subvention n'est octroyée qu'aux personnes assujetties intégralement à l'impôt allemand sur le revenu et qui acquièrent un bien immobilier sur le territoire allemand, la République fédérale d'Allemagne estime que l'on ne saurait en déduire l'existence d'un traitement défavorable du seul fait que, naturellement, c'est en Allemagne que résident le plus grand nombre de personnes assujetties intégralement à l'impôt allemand sur le revenu.

32. De plus, la République fédérale d'Allemagne estime qu'il n'existe aucune discrimination en raison de la nationalité, puisque les travailleurs migrants, intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu, ont droit à la subvention à la propriété immobilière pour un bien situé en Allemagne. Toutefois,

7 — Voir annexe 1 de la requête.

8 — Arrêt du 26 janvier 1993 (C-112/91, Rec. p. I-429, point 17). Dans cet arrêt, la Cour a considéré que l'imposition, par un État membre, d'une charge fiscale plus lourde à un ressortissant non-résident qui exerce une activité professionnelle sur le territoire de cet État membre et y perçoit la totalité ou presque de ses revenus n'est pas contraire à l'article 52 du traité CEE (devenu article 52 du traité CE, lui-même devenu, après modification, article 43 CE).

9 — Arrêt du 15 décembre 1995 (C-415/93, Rec. p. I-4921, point 103).

10 — Arrêt du 27 janvier 2000 (C-190/98, Rec. p. I-493, point 23).

qu'il s'agisse des ressortissants allemands ou des travailleurs migrants, un bien immobilier situé à l'étranger ne peut pas être subventionné. Ainsi, selon la République fédérale d'Allemagne, peu importe la nationalité de l'assujetti, les conditions d'obtention de ladite subvention sont identiques que l'on soit travailleur migrant ou ressortissant allemand.

33. En tout état de cause, la République fédérale d'Allemagne estime que, si la Cour devait admettre l'existence d'une atteinte aux articles 18 CE, 39 CE et 43 CE, la limitation de la subvention à la propriété immobilière serait justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

34. En effet, l'objectif d'une telle subvention serait d'encourager la construction de logements en Allemagne. Selon elle, étendre l'octroi de la subvention à la propriété immobilière aux biens situés dans un autre État membre reviendrait à méconnaître cet objectif.

35. De plus, la République fédérale d'Allemagne serait seule compétente pour garantir une offre appropriée de logements sur son territoire, la politique du logement relevant d'un domaine non harmonisé.

B — *Appréciation*

1. Sur la recevabilité

36. La République fédérale d'Allemagne fait valoir que la Commission a, dans le présent recours, étendu l'objet du litige. Elle se réfère, pour cela, à la lettre de mise en demeure dans laquelle la Commission vise la situation de l'«assujetti allemand» [11], alors que le grief serait maintenant étendu à l'exclusion du bénéfice de la subvention à la propriété immobilière des personnes de nationalité étrangère.

37. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État membre concerné la possibilité de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire ou de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission [12]. En particulier, la lettre de mise en demeure a pour finalité, dans la procédure précontentieuse, de circonscrire l'objet du différend et

11 — Voir note 7.

12 — Voir arrêt du 26 octobre 2006, Commission/Italie (C-371/04, Rec. p. I-10257, point 9 et jurisprudence citée).

d'indiquer à l'État membre les éléments nécessaires à la préparation de sa défense [13].

38. En l'espèce, si la Commission, dans sa lettre de mise en demeure, a employé l'expression «assujetti allemand», il n'en reste pas moins qu'elle a clairement visé les personnes imposables en Allemagne en vertu de l'article 1er, paragraphes 2 et 3, de l'EStG [14]. Or, selon cet article, les personnes intégralement assujetties à l'impôt allemand sur le revenu peuvent aussi bien être de nationalité allemande que de nationalité étrangère.

39. Par ailleurs, il ressort également du dispositif de l'avis motivé que la Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne de limiter l'octroi de la subvention à la propriété immobilière aux personnes assujetties intégralement à l'impôt allemand sur le revenu qui acquièrent un bien sur le territoire allemand.

40. Comme la Commission l'a exposé à juste titre, nous pensons que l'utilisation de l'expression «assujetti allemand» avait pour but de désigner toutes les personnes intégralement assujetties à l'impôt allemand sur le revenu, quelle que soit leur nationalité.

41. Dès lors, la République fédérale d'Allemagne a pu, à bon droit, faire valoir ses moyens de défense à l'encontre du grief formulé.

42. Par conséquent, nous estimons que le recours est recevable.

2. Sur le grief tiré de la violation des articles 18 CE, 39 CE et 43 CE

43. À titre liminaire, il y a lieu de mentionner que la République fédérale d'Allemagne a fait état, le 11 janvier 2006, de l'entrée en vigueur d'une loi du 22 décembre 2005 (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage) abrogeant la loi sur la subvention immobilière.

44. Toutefois, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé [15].

13 — Idem.

14 — Voir annexe 1 de la requête.

15 — Voir, notamment, arrêt du 23 février 2006, Commission/Allemagne (C-43/05, non publié au Recueil, point 9 et jurisprudence citée).

45. En l'espèce, il ressort de l'avis motivé que le délai imparti à la République fédérale d'Allemagne pour se conformer au droit communautaire a expiré le 16 février 2004.

46. En conséquence, cette modification n'est d'aucune pertinence pour le présent recours.

47. Il convient, à présent, d'apprécier le bien-fondé du grief invoqué par la Commission.

48. Par ce grief, la Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne d'avoir manqué à ses obligations découlant des articles 18 CE, 39 CE et 43 CE en excluant les non-résidents intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu du bénéfice de la subvention à la propriété immobilière.

49. Nous rappelons que, selon une jurisprudence constante, l'article 18 CE, qui énonce de manière générale le droit pour tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, trouve une expression spécifique dans les articles 39 CE, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, et 43 CE, en ce qui concerne la liberté d'établissement [16].

50. C'est la raison pour laquelle la Cour procède d'abord à l'examen de la compatibilité de la règle nationale en cause avec ces deux dispositions et ce n'est que si ces dispositions plus spéciales ne s'appliquent pas qu'elle va examiner la compatibilité de cette règle nationale avec la liberté générale de circulation des citoyens.

51. Dès lors, il convient, dans un premier temps, d'examiner le bien-fondé du grief au regard des articles 39 CE et 43 CE.

52. Tout d'abord, comme le souligne à juste titre la Commission, l'élément déterminant qui ouvre droit à la subvention à la propriété immobilière est l'assujettissement intégral à l'impôt allemand sur le revenu. Le bénéfice de la subvention à la propriété immobilière ne concerne, dès lors, que les contribuables soumis à l'impôt allemand sur le revenu.

53. Or, si la fiscalité directe relève de la compétence des États membres, il n'en reste pas moins que ces derniers doivent l'exercer dans le respect du droit communautaire [17]. Les États membres ne doivent donc pas contrevenir, dans l'exercice de cette compé-

16 — Voir point 5 des présentes conclusions.

17 — Voir, notamment, arrêt du 13 novembre 2003, Schilling et Fleck-Schilling (C-209/01, Rec. p. I-13389, point 22).

tence, aux libertés fondamentales garanties par le traité CE, telles que la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement.

54. À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour, la règle d'égalité de traitement inscrite tant à l'article 39 CE qu'à l'article 43 CE prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat [18].

55. Dès lors, doivent être regardées comme indirectement discriminatoires les conditions du droit national qui, bien qu'indistinctement applicables selon la nationalité, affectent essentiellement ou dans leur grande majorité les travailleurs migrants, ainsi que les conditions indistinctement applicables qui peuvent être plus facilement remplies par les travailleurs nationaux que par les travailleurs migrants ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment des travailleurs migrants [19].

56. Il en va de même des dispositions nationales qui empêchent ou dissuadent un ressortissant d'un État membre de quitter son pays d'origine pour exercer son droit à la libre circulation et à la liberté d'établissement [20].

57. Toutefois, une discrimination ne peut consister que dans l'application de règles différentes à des situations comparables ou bien dans l'application de la même règle à des situations différentes [21].

58. En matière d'impôt direct, la Cour a jugé que, en règle générale, la situation des non-résidents et celle des résidents ne sont pas comparables, dans la mesure où le revenu perçu sur le territoire d'un État par un non-résident ne constitue le plus souvent qu'une partie de son revenu global, centralisé au lieu de sa résidence, et que la capacité contributive personnelle du non-résident, résultant de la prise en compte de l'ensemble de ses revenus et de sa situation personnelle et familiale, peut s'apprécier le plus aisément à l'endroit où il a le centre de ses intérêts personnels et patrimoniaux, ce qui correspond en général à sa résidence habituelle [22].

18 — Voir, notamment, arrêts du 23 mai 1996, O'Flynn (C-237/94, Rec. p. I-2617, point 17); du 11 janvier 2007, ITC (C-208/05, Rec. p. I-181, point 21), en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, et du 22 mars 2007, Talotta (C-383/05, Rec. p. I-2555, point 17), en ce qui concerne la liberté d'établissement.

19 — Arrêt O'Flynn, précité (point 18 et jurisprudence citée).

20 — Arrêts du 12 décembre 2002, De Groot (C-385/00, Rec. p. I-11819, points 78 et 79), en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, et du 11 mars 2004, De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Rec. p. I-2409, point 42), en ce qui concerne la liberté d'établissement.

21 — Arrêt du 25 janvier 2007, Meindl (C-329/05, Rec. p. I-1107, point 22).

22 — Arrêts du 14 février 1995, Schumacker (C-279/93, Rec. p. I-225, points 31à 33), et du 12 juin 2003, Gerritse (C-234/01, Rec. p. I-5933, point 43).

59. Cependant, il en va différemment lorsque le contribuable non-résident salarié ou indépendant perçoit la totalité ou quasi-totalité de ses revenus dans l'État où il exerce ses activités professionnelles [23].

60. Dans ce cas, le non-résident se trouve objectivement dans la même situation, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, que le résident de cet État qui y exerce les mêmes activités. Tous les deux sont imposés dans ce seul État et l'assiette de leur impôt est la même [24].

61. En l'espèce, en vertu de l'article 1er de l'EStG et de l'article 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes [25], le revenu des non-résidents, tout comme celui des résidents, est intégralement soumis à l'impôt allemand.

62. Dès lors, au regard du fait générateur de la subvention à la propriété immobilière, à savoir l'assujettissement intégral à l'impôt allemand sur le revenu, les résidents et les non-résidents allemands se trouvent dans une situation comparable.

63. Toutefois, les trois catégories de non-résidents sont traitées différemment des résidents en Allemagne.

64. En effet, bien qu'intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu, les personnes ayant leur domicile à l'étranger et qui sont employées par une personne morale de droit public allemand, les travailleurs frontaliers et les fonctionnaires ou agents des Communautés européennes de nationalité allemande résidant à l'étranger sont privés du bénéfice de la subvention, car, selon la loi sur la subvention immobilière, le bien subventionné doit se situer sur le territoire allemand.

65. Nous sommes donc en présence d'un traitement différencié qui désavantage les non-résidents intégralement soumis à l'impôt allemand sur le revenu.

66. Ce traitement différencié est de nature à dissuader ces non-résidents de faire usage des libertés qui leur sont conférées par le traité.

67. Tel est le cas, en premier lieu, pour les non-résidents employés par une personne morale de droit public allemand. Ces personnes, parce qu'elles résident et travaillent à l'étranger, sont privées d'un avantage finan-

23 — Arrêt Schumacker, précité (point 36).

24 — Voir arrêt du 11 août 1995, Wielockx (C-80/94, Rec. p. I-2493, point 20).

25 — Protocole du 8 avril 1965 (JO 1967, 152, p. 13).

cier, à savoir la subvention à la propriété immobilière. La privation de cet avantage a pour effet de les dissuader de quitter leur État d'origine, l'Allemagne, pour exercer une activité professionnelle dans un autre État membre, ce qui, au vu de la jurisprudence précitée, constitue une entrave à la libre circulation des travailleurs.

68. En deuxième lieu, la Commission estime que la loi sur la subvention à la propriété immobilière constitue également une discrimination envers les travailleurs frontaliers.

69. La République fédérale d'Allemagne estime, à ce propos, que la situation des ressortissants allemands non-résidents, mais travaillant en Allemagne et soumis intégralement à l'impôt allemand sur le revenu, ne relève pas des articles 39 CE et 43 CE.

70. S'il est vrai que, dans l'arrêt Werner, précité, la Cour avait jugé que l'article 52 du traité n'était pas applicable à une situation dans laquelle un ressortissant d'un État membre, qui exerce son activité professionnelle sur le territoire de cet État et y perçoit la totalité ou presque de ses revenus, a sa résidence dans un autre État membre, elle a, toutefois, abandonné cette interprétation dans l'arrêt Ritter-Coulais [26].

71. En effet, dans cet arrêt, la Cour a admis que la situation d'un couple de ressortissants allemands, qui travaillait en Allemagne, était soumis à l'impôt dans cet État, mais résidait dans un autre État membre, relevait de l'article 48 du traité CEE (devenu article 48 du traité CE, lui-même devenu, après modification, article 39 CE). Elle a considéré que «tout ressortissant communautaire, indépendamment de son lieu de résidence et de sa nationalité, qui a fait usage du droit à la libre circulation des travailleurs et qui a exercé une activité professionnelle dans un État membre autre que celui de résidence, relève du champ d'application de l'article 48 du traité» [27].

72. Dans l'arrêt N [28], la Cour a conclu à la même solution en matière de liberté d'établissement.

73. Par conséquent, nous sommes d'avis que la situation des travailleurs frontaliers allemands, non-résidents en Allemagne, qui travaillent dans cet État membre et qui sont soumis à l'impôt allemand sur le revenu, relève aussi des articles 39 CE et 43 CE.

26 — Arrêt du 21 février 2006 (C-152/03, Rec. p. I-1711).

27 — Arrêt Ritter-Coulais, précité (points 31 et 32).

28 — Arrêt du 7 septembre 2006 (C-470/04, Rec. p. I-7409, point 28).

74. Ces travailleurs frontaliers, alors même qu'ils sont intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu et qu'ils contribuent ainsi aux recettes fiscales allemandes, se voient privés d'un soutien pécuniaire financé par ces recettes du seul fait qu'ils résident de l'autre côté de la frontière.

75. Nous pensons que ce désavantage financier peut avoir pour effet de dissuader lesdits travailleurs frontaliers d'établir leur résidence principale sur le territoire d'un État membre autre que l'Allemagne.

76. Or, le droit, pour un travailleur salarié ou indépendant, de résider dans un autre État membre est le corollaire du droit de séjourner et de résider sur le territoire des États membres, inscrit à l'article 18 CE, pour n'importe quel citoyen de l'Union.

77. Nous ne voyons pas pourquoi une personne non active, dont la situation relève de l'article 18 CE, pourrait bénéficier de ce droit de séjourner et de résider sur le territoire des États membres, tandis que le travailleur, de par son statut, en serait privé. Tous les droits découlant de l'article 18 CE trouvent, nous l'avons vu, une expression spécifique dans les articles 39 CE et 43 CE.

78. Toute exclusion d'un travailleur d'un avantage financier qu'il tire de son statut de travailleur, comme la subvention à la propriété immobilière, et qui le dissuade de résider où il le désire sur le territoire de la Communauté doit être regardée comme une entrave aux articles 39 CE et 43 CE [29].

79. Enfin, s'agissant des agents ou des fonctionnaires des Communautés européennes ressortissants allemands, le même constat s'impose.

80. Ces personnes se voient privées d'un avantage financier parce qu'elles résident à l'étranger. Les conditions imposées par la loi sur la subvention immobilière ont donc pour effet de dissuader les agents ou les fonctionnaires des Communautés européennes de quitter leur État d'origine afin d'exercer une activité économique dans un autre État membre, ce qui constitue également une entrave à la libre circulation des travailleurs.

81. L'application de la loi sur la subvention immobilière revient donc bien à exclure les non-résidents intégralement assujettis à l'impôt allemand sur le revenu du bénéfice d'un avantage financier et constitue une discrimination indirecte, en principe, contraire aux

29 — Voir note 4.

articles 39 CE et 43 CE. Il n'y a donc pas lieu d'examiner la compatibilité de cette loi avec l'article 18 CE.

82. Toutefois, cette discrimination est-elle justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général?

3. Sur la justification de la mesure discriminatoire

83. La République fédérale d'Allemagne estime que, si la Cour devait considérer que la loi sur la subvention immobilière constitue une entrave à la libre circulation contraire aux articles 39 CE et 43 CE, cette entrave serait justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

84. En effet, elle considère que l'objectif même de cette loi, à savoir le développement d'un parc immobilier suffisant en Allemagne par l'encouragement de la construction et de l'acquisition de logements, justifie que la subvention à la propriété immobilière ne soit versée qu'aux seules personnes résidentes. De cette manière, estime la République fédérale d'Allemagne, une offre suffisante de logements serait garantie.

85. Selon une jurisprudence bien établie, les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité peuvent néanmoins être admises à condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi [30].

86. En premier lieu, comme la République fédérale d'Allemagne et la Commission, nous sommes d'avis que la volonté d'accroître le parc immobilier allemand peut être considérée comme un impératif d'intérêt général.

87. Au surplus, nous pensons effectivement que le problème du logement concerne tous les États membres. Il est au cœur de toutes les politiques nationales et, également, communautaires. Le Parlement européen, dans un récent rapport de la commission du développement régional, considère d'ailleurs que le droit à un logement adéquat à un prix raisonnable est un droit essentiel [31]. Le Parlement rappelle, également, qu'il s'agit d'un droit reconnu dans plusieurs chartes internationales et Constitutions des États membres.

30 — Arrêt du 18 janvier 2007, Commission/Suède (C-104/06, Rec. p. I-671, point 25 et jurisprudence citée).

31 — Voir rapport sur la politique du logement et la politique régionale du 28 mars 2007 (A6-0090/2007).

88. En deuxième lieu, nous croyons également que la loi sur la subvention immobilière est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi.

89. En effet, il ne fait pas de doute que l'encouragement à la construction de logements, par l'octroi d'une subvention, contribue à développer le parc immobilier en Allemagne visant, ainsi, à assurer une offre suffisante de logements.

90. Quant à la subvention à l'acquisition d'un logement, nous pensons qu'elle pousse également indirectement à la construction. Les personnes bénéficiant de la subvention à la propriété immobilière, et désirant acquérir un logement, augmentent la demande et, de ce fait, encouragent à construire des immeubles de rapport, répondant à cette demande, qu'elles pourront ensuite acquérir.

91. Cependant, en troisième lieu, s'agissant de la proportionnalité de la loi sur la subvention immobilière, nous sommes d'avis que la République fédérale d'Allemagne aurait pu atteindre l'objectif visé par une mesure moins contraignante.

92. En effet, selon nous, le fait d'accorder le bénéfice de la subvention à la propriété immobilière aux trois catégories de non-résidents visées par la Commission ne compromettrait pas l'objectif visant à augmenter le parc immobilier allemand.

93. Bien au contraire, l'acquisition ou la construction d'un logement sur le territoire d'un autre État membre par ces non-résidents, et notamment par les travailleurs frontaliers, contribuent à diminuer la demande de logements en Allemagne. Lesdits non-résidents ne pèseraient donc pas sur le marché allemand de l'immobilier et ne feraient pas pression sur la forte demande qui existe déjà.

94. Par conséquent, l'objectif de la loi sur la subvention immobilière, consistant à garantir un parc immobilier suffisant en Allemagne, peut être atteint par des mesures moins désavantageuses que par l'exclusion des non-résidents du bénéfice de la subvention.

95. Au vu de l'ensemble de ces considérations, nous estimons que le grief est fondé.

96. Dès lors, en vertu de l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, il convient de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

IV — Conclusions

97. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

1) constater que, en excluant à l'article 2, paragraphe 1, première phrase, de la loi allemande sur les subventions à la propriété immobilière les biens situés dans d'autres États membres du bénéfice de la subvention à la propriété immobilière accordée aux personnes intégralement assujetties à l'impôt allemand sur le revenu, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 39 CE et 43 CE;

2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.