

Numéro du rôle : 940
Arrêt n° 49/96 du 12 juillet 1996

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 57bis, alinéa 4, du Code du logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 45 du décret du Conseil flamand contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, introduit par E. Wilms et D. Thijs.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, P. Martens, J. Delruelle et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1er mars 1996 et parvenue au greffe le 4 mars 1996, E. Wilms, demeurant à 2220 Heist-op-den-Berg, Heist-goorstraat 10, et D. Thijs, demeurant à 3530 Houthalen-Helchteren, Larestraat 16, ont introduit un recours en annulation de l'article 57bis, alinéa 4, du Code du logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 45 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 (publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 1995).

Les parties requérantes précitées demandaient également la suspension de la même disposition. Par son arrêt n° 28/96 du 30 avril 1996 (publié au *Moniteur belge* du 4 mai 1996), la Cour a suspendu cette disposition décrétable.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 4 mars 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 mars 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 mars 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 17 avril 1996;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, rue Ducale 7/9, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 mai 1996;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 6 mai 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 mai 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1996;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1996.

Par ordonnance du 13 juin 1996, le président en exercice a constaté que le juge L. François était légitimement empêché et que le juge P. Martens le remplace comme membre du siège.

Par ordonnance du 13 juin 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 2 juillet 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 13 juin 1996.

A l'audience publique du 2 juillet 1996 :

- ont comparu :
  - . Me M. Vandeput, avocat du barreau de Hasselt, pour les requérants;
  - . Me M. van Dievoet, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
  - . Me D. D'Hooghe, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
  - . Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *La disposition attaquée*

Le recours en annulation est dirigé contre l'article 45 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 (*Moniteur belge* du 30 décembre 1995).

Cette disposition s'énonce comme suit :

« L'article 57*bis*, alinéa 4, du Code du Logement, inséré par le décret de la Région flamande du 30 novembre 1988 et remplacé par le décret de la Région flamande du 4 avril 1990, est remplacé par la disposition suivante :

' La réduction du taux d'intérêt et la réduction progressive peuvent être consenties, dans les limites budgétaires, au titre de prêts pour la construction, l'acquisition ou la transformation d'une habitation, contractés après la cessation de la profession d'ouvrier mineur suite à la restructuration ou à la fermeture visées au premier alinéa, pour autant que l'emprunteur exerçait la profession d'ouvrier mineur soit le 31 décembre 1986, soit pendant au moins trois mois durant la période du 1er janvier 1987 au 30 juin 1989 et que l'acte du prêt soit passé avant le 1er janvier 1997. ' »

Malgré l'emploi du terme « remplacé », le procédé mis en oeuvre par la disposition litigieuse consiste en réalité à insérer dans l'article 57*bis*, alinéa 4, existant, du Code du logement, les mots « dans les limites budgétaires ».

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Requête*

A.1.1. Les requérants déclarent qu'ils sont affectés directement et défavorablement par la disposition entreprise, étant donné que l'ajout des termes « dans les limites budgétaires » a pour effet qu'ils ne peuvent plus obtenir aujourd'hui de prêt à un taux d'intérêt réduit, alors que, sans cet ajout, ils auraient pu obtenir le prêt, étant donné qu'ils remplissaient les conditions de l'ancien article *57bis*, alinéa 4, du Code du logement.

Ils ajoutent à cela :

« Les requérants souhaitent construire dans le plus bref délai possible, et ce exclusivement par le biais d'un prêt à taux d'intérêt réduit puisqu'ils ne peuvent supporter les frais d'un autre prêt.

Toutes les conditions inhérentes à la construction, au permis de bâtir, aux plans etc. étant remplies, les requérants n'attendent plus que d'obtenir le financement avantageux. »

A.1.2. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les requérants reprochent à la disposition attaquée d'établir une distinction entre les anciens ouvriers mineurs selon qu'ils ont introduit une demande de prêt pour ouvriers mineurs avant ou après le 1er janvier 1996, date d'entrée en vigueur de la disposition attaquée, en ce qu'elle tend à priver ceux d'entre eux qui ont introduit une demande après le 1er janvier 1996 de leur droit à un prêt au taux d'intérêt réduit, alors que ceux qui ont introduit leur demande avant cette date ont obtenu et conservent le bénéfice de cette réduction.

A.1.2.1. Dans une première branche du moyen, les requérants soutiennent que la disposition attaquée introduit une distinction importante dans le Code du logement, en ce qu'elle porte atteinte au droit subjectif découlant de l'article *57bis* de ce Code, en vertu duquel les anciens ouvriers mineurs peuvent prétendre à un prêt à taux réduit.

Selon les requérants, cette distinction est dénuée de toute pertinence : elle ne permet pas de définir « des catégories distinctes d'(anciens) ouvriers mineurs qui, par rapport à la discrimination résultant de l'octroi ou du refus du taux réduit, se trouveraient dans une situation différente pouvant justifier cette situation ou même permettre de la comprendre ».

L'exclusion de l'obtention d'un prêt est subordonnée à une condition (demande antérieure au 1er janvier 1996) « qui est sans rapport manifeste, et même sans rapport aucun, avec l'objectif de l'exclusion, étant

donné que les (anciens) ouvriers mineurs qui ont introduit une demande avant le 1er janvier 1996 continuent de bénéficier du taux réduit, bien que les limites budgétaires soient dépassées ».

La distinction établie doit donc être considérée comme discriminatoire et, de surcroît, arbitraire.

A.1.2.2. Dans la seconde branche du moyen, les requérants affirment que l'application du critère de distinction établi par la disposition attaquée ne saurait être justifiée objectivement et que le législateur décrétoal ne fournit pas davantage une telle justification ou un tel fondement objectif pour motiver la mesure, étant donné qu'il ressort tant des travaux préparatoires antérieurs à la modification de la loi du 4 avril 1990 que de cette modification elle-même que l'intention existait de garantir jusqu'au 31 décembre 1996 les prêts à taux d'intérêt réduit. En outre, les moyens employés ne sont pas raisonnablement proportionnés au but poursuivi.

Le but que le législateur décrétoal a déclaré poursuivre par la disposition entreprise, à savoir l'« adaptation à la règle générale selon laquelle les subventions et les subsides sont octroyés dans les limites des crédits budgétaires », ne saurait justifier la discrimination créée par le décret.

Entre la catégorie des anciens ouvriers mineurs qui ont introduit une demande après le 1er janvier 1996 et celle des anciens ouvriers mineurs qui ont introduit la même demande avant cette date, il n'existe pas de distinction fondamentale susceptible de justifier objectivement la différence de traitement.

La disposition attaquée viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution.

#### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.2.1. Le recours en annulation est irrecevable, étant donné que les requérants ne justifient pas de l'intérêt requis en droit.

Les requérants ne prouvent nullement qu'ils ne pourraient procéder à la construction de leur habitation qu'au cas où ils disposeraient d'un prêt avantageux à taux réduit.

A.2.2.1. En ce qui concerne le fond de l'affaire, le traitement différencié dénoncé par les requérants se justifie par le but poursuivi par le législateur décrétoal, à savoir demeurer dans les limites budgétaires et ne contracter aucun engagement qui excéderait les crédits budgétaires.

Selon une règle générale, les subventions et les subsides sont d'ailleurs accordés dans les limites budgétaires.

Il existe en outre un rapport raisonnable de proportionnalité entre le décret et le but visé.

Il était loisible au législateur décrétoal de remplacer l'article 57bis, alinéa 4, du Code du logement par l'article 45 du décret entrepris et de l'adapter aux nécessités de sa politique financière et aux attentes futures, et de réduire le champ d'application de la réglementation en matière de subsides en cas de risque de dépassement budgétaire.

A.2.2.2. La différence de traitement, dénoncée par les requérants, entre les anciens ouvriers mineurs selon qu'ils ont introduit leur demande de taux réduit avant ou après le 1er janvier 1996 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Toute correction du budget des pouvoirs publics serait impossible s'il était admis qu'une discrimination existe entre les sujets de droit qui pouvaient bénéficier d'un régime financier plus avantageux avant la modification de la législation en la matière et les sujets de droit qui voudraient recourir à une intervention financière de l'autorité après la modification.

A.2.2.3. En vertu des principes généraux qui régissent tout budget et en vertu des lois sur la comptabilité de l'Etat, l'autorité est tenue d'agir dans les limites des moyens qui lui sont attribués et aucune dépense ne peut être faite ou aucun engagement ne peut être contracté au delà des crédits prévus.

La partie défenderesse jouit de la prérogative de modifier unilatéralement ses décrets en vertu de son pouvoir normatif et de les adapter aux évolutions de sa politique et aux recettes et dépenses escomptées.

La partie défenderesse est également libre, lors de l'établissement annuel de son budget, de procéder à un transfert de budgets d'un poste à l'autre.

A.2.2.4. Le Gouvernement flamand conteste également la thèse des requérants selon laquelle l'article 57bis, alinéa 4, du Code du logement garantissait, avant la modification par la disposition entreprise, un droit subjectif à une réduction du taux d'intérêt aux anciens ouvriers mineurs.

Cette disposition n'offrait que la possibilité d'obtenir pareil emprunt à des conditions déterminées, qui devaient être appréciées au cas par cas. Il ne saurait dès lors être question d'un prétendu passage d'un droit inconditionnel subjectif à un droit conditionnel par suite de la disposition entreprise.

A.2.2.5. A l'appui de leur moyen, les requérants invoquent également le principe de la sécurité juridique et de l'attente créée. Ils critiquent aussi l'absence d'un régime transitoire.

Selon la jurisprudence de la Cour, les articles 10 et 11 de la Constitution n'exigent pas qu'un régime transitoire maintienne encore la situation antérieure pendant quelque temps.

Pour que le principe de confiance soit applicable, il ne suffit pas que l'autorité ait créé certaines attentes, celles-ci doivent également être légitimes, ce qui implique que le citoyen devait raisonnablement pouvoir considérer que l'action administrative mènerait au résultat suscité par les attentes.

En l'espèce, les requérants ne pouvaient raisonnablement partir du principe que le législateur décrétal ne puisse adapter sa politique aux moyens budgétaires disponibles.

Dans l'intérêt général, et à la lumière de la situation budgétaire modifiée, la partie défenderesse pouvait passer outre aux attentes des requérants, sans que les articles 10 et 11 de la Constitution soient violés.

#### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.3.1. Le propre d'une règle nouvelle est d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entraient dans le champ d'application de la règle antérieure, et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle règle. Semblable distinction ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Sous peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les dispositions constitutionnelles précitées par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

A.3.2. Les requérants n'ont aucun droit subjectif au maintien des conditions d'application, ni même des mesures d'accompagnement elles-mêmes, instaurées par l'article 57bis, alinéa 4, du Code du logement, tel qu'il est inséré par le décret de la Région flamande du 30 novembre 1988, et remplacé par le décret de la Région flamande du 4 avril 1990. Le moyen unique de la requête est non fondé.

*Mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se rallie à l'argumentation contenue dans le mémoire du Gouvernement flamand, auquel il est renvoyé et qui doit être considéré comme repris.

*Mémoire en réponse du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.5.1. La loi du changement implique que l'autorité puisse modifier et adapter sa politique aux exigences changeantes de l'intérêt général, tenant notamment compte des contextes sociaux, économiques et politiques qui évoluent constamment et auxquels elle doit nécessairement s'adapter. Un objectif d'économie budgétaire peut légitimement être poursuivi et devra, dans certaines circonstances, impérativement être réalisé afin de prévenir les dérapages budgétaires, d'y mettre un terme à temps ou du moins dans un délai raisonnable.

A.5.2. La mesure litigieuse - publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1995 - a pour conséquence que les demandes des anciens ouvriers mineurs qui ont été introduites avant le 1er janvier 1996 sont traitées sur la base de l'ancienne réglementation en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995 inclus.

Les demandes introduites à partir du 1er janvier 1996 seront en revanche traitées conformément à la nouvelle réglementation qui entre en vigueur le 1er janvier 1996.

A.5.3. Le critère instauré par la disposition litigieuse - demande introduite avant le 1er janvier 1996 - est pertinent.

En effet, il est de cette manière fait une distinction pour ceux qui ont réellement introduit une demande, ont accompli les démarches exigées par la procédure en accompagnement de cette demande et ont ainsi exposé des frais et qui prouvent par leur demande vouloir utiliser la possibilité qui leur est offerte. On doit en effet admettre, compte tenu de la prétendue compétence liée des autorités flamandes, que celles-ci - une fois la demande introduite - n'avaient, avant le 1er janvier 1996, pas d'autre choix que d'accorder le prêt s'il était satisfait aux deux conditions en vigueur jusqu'à ce moment, indépendamment du fait que les moyens budgétaires soient ou non épuisés. A la lumière du principe de la sécurité juridique, en particulier du principe de confiance, la rétroactivité d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance doit en effet s'opérer avec une grande réserve.

Il y a par ailleurs la situation de ceux qui pensaient, il est vrai, pouvoir encore introduire une demande jusque tard dans l'année 1996, mais qui ont eu connaissance, avant même d'introduire cette demande, de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

A.5.4. A la lumière du principe de la sécurité juridique, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre, d'une part, la mesure prise, à savoir l'ajout d'une condition supplémentaire « dans les limites des moyens budgétaires » et son entrée en vigueur immédiate - et donc non rétroactive - après la publication de la mesure et, d'autre part, l'objectif poursuivi. En effet, en optant pour cette mesure et en opérant ainsi une distinction selon que la demande a été introduite avant ou après le 1er janvier 1996, l'autorité flamande a été attentive à ne causer aux intéressés que le préjudice strictement nécessaire.

A.5.5. Sans doute, dans certaines circonstances, il peut encore se trouver, dans la catégorie des anciens mineurs qui introduisent leur demande après le 1er janvier 1996, des cas individuels pour lesquels l'entrée en vigueur immédiate du droit objectif modifié conduit à des situations dignes d'attention.

Toutefois, après avoir pesé soigneusement les différents intérêts en jeu, l'atteinte à des aspirations légitimes, même dans des cas semblables, reste justifiée par des objectifs d'intérêt général.

A.5.6. En cas d'annulation de la disposition litigieuse, même les demandes introduites en août, en septembre ou plus tard encore en 1996 devraient toujours être honorées, alors qu'au moment de la publication de l'entrée en vigueur du droit objectif modifié, de tels plans de construction n'existaient même pas dans le chef de ces demandeurs. Pareille sanction prise, par voie de mesure générale, à l'encontre de la disposition litigieuse aurait, compte tenu des différents intérêts en jeu, une portée excessive.

A.5.7. Si la Cour considérait devoir prononcer une annulation, un point d'équilibre éventuel pourrait être trouvé en limitant cette annulation à la catégorie des anciens ouvriers mineurs qui ont introduit une demande avant le 30 juillet 1996.

Une autre solution consisterait pour la Cour à maintenir les effets de la disposition annulée à l'égard de la catégorie des anciens ouvriers mineurs qui n'ont pas introduit de demande avant le 31 juillet 1996.

#### *Mémoire en réponse du Gouvernement wallon*

A.6.1. Suite à l'arrêt n° 28/96 du 30 avril 1996 concernant la demande de suspension des requérants, le Gouvernement wallon souhaite mettre en évidence les éléments suivants.

D'après la jurisprudence de la Cour, le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres.

Toutefois, le décret attaqué, qui poursuit un objectif budgétaire, ne remet pas en cause l'objectif initial du décret de 1990 : il règle l'octroi de prêts à taux réduits aux anciens ouvriers mineurs, mais dans les limites des crédits disponibles.

A.6.2. Un tel objectif relève à l'évidence de l'intérêt général qui justifie une modification de la charge qui pèse sur les pouvoirs publics.

La Cour a du reste admis dans son arrêt n° 28/96 (B.3.9) que l'autorité publique, si les limites de ses possibilités financières pour l'octroi de taux d'intérêt réduits en ce qui concerne les emprunts des ouvriers mineurs sont atteintes, peut être amenée à un moment donné à chercher une solution à ce problème.

La Région sert l'intérêt général; les particuliers agissent en considération de leur intérêt personnel. L'intérêt général prime les intérêts privés.

A.6.3. Il n'est pas contesté que le moyen retenu par le décret attaqué constitue une mesure adéquate et pertinente par rapport au but poursuivi. La mesure est également proportionnée au but poursuivi.

Sans doute les sujets de droit ici concernés pouvaient-ils avoir certaines attentes légitimes au regard du décret du 4 avril 1990. Mais la norme attaquée n'y porte pas atteinte de manière excessive. La disposition attaquée a un effet très limité par rapport à la masse des demandes introduites sur la base du décret du

4 avril 1990, applicable dès le 1er juillet 1989. Les anciens ouvriers mineurs ont donc disposé d'un délai de six ans et demi pour introduire leur demande sur la base de l'ancienne réglementation. Il n'est nullement démontré que ceux qui n'ont pas introduit la demande avant l'entrée en vigueur du décret attaqué auraient subi d'autres pertes en raison de frais déjà exposés. La distinction critiquée n'a pas été opérée en fonction de la diligence du traitement des demandes par l'autorité, mais bien uniquement en fonction de la célérité mise par les intéressés au dépôt de leurs demandes.

A.6.4. En tout état de cause, si au contentieux de l'annulation, la Cour devait confirmer l'argumentation qui fut la sienne au contentieux de suspension - *quod non* - cet arrêt aurait une portée limitée. L'arrêt n° 28/96 ne remet pas en cause le droit du législateur de retirer après le 31 décembre 1996 un avantage qu'il ne peut plus garantir en raison d'impératifs budgétaires.

- B -

### *Quant à la recevabilité du mémoire en réponse des requérants*

B.1. Le mémoire en réponse des requérants a été envoyé à la Cour par lettre ordinaire.

L'article 82 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit que l'envoi à la Cour de toute pièce de procédure est fait sous pli recommandé à la poste.

L'envoi par pli recommandé des pièces de procédure est une formalité substantielle. Il en résulte que le mémoire en réponse des requérants n'est pas recevable et est écarté des débats.

### *Quant à la recevabilité du recours en annulation*

B.2.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.2.2. La disposition entreprise règle les conditions auxquelles les anciens ouvriers mineurs peuvent bénéficier d'un taux réduit lors de la conclusion d'un prêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de la transformation d'une habitation. Elle ajoute une condition au régime antérieur en ce que l'avantage du taux réduit n'est, à partir du 1er janvier 1996, attribué que « dans les limites budgétaires ».

Suivant les données communiquées à la Cour - que le Gouvernement flamand ne conteste pas -, les requérants, qui sont d'anciens ouvriers mineurs, ont introduit une demande de réduction du taux d'intérêt auprès du ministère de la Communauté flamande respectivement les 9 et 16 janvier 1996.

Le 31 janvier 1996, il leur a été répondu par l'organisme public compétent que « suite à une décision du ministre flamand des Finances, du Budget et de la Politique de la santé, liée aux limites budgétaires pour les prêts aux ouvriers mineurs [...], il ne peut provisoirement pas être donné suite aux demandes de réduction de taux déposées à la poste à partir du 1er janvier 1996. Cela vaut aussi bien pour les prêts principaux que pour les prêts complémentaires » (dossier des requérants, pièces 16 et 17).

B.2.3. Les requérants sont dès lors affectés directement et défavorablement par la disposition entreprise.

Le recours en annulation est recevable.

#### *Quant au fond*

B.3.1. Le régime des prêts « à un taux exceptionnellement réduit » pour les ouvriers mineurs a été instauré par un arrêté-loi du 14 avril 1945 et un arrêté du Régent du

13 décembre 1945 et a été ensuite repris dans l'article 57 de l'arrêté royal du 10 décembre 1970 portant le Code du logement, confirmé par la loi du 2 juillet 1971.

Le décret de la Région flamande du 30 novembre 1988 a inséré dans le Code du logement un article *57bis* prévoyant que le bénéfice de la réduction du taux d'intérêt et de la réduction progressive pour les prêts aux ouvriers mineurs visés à l'article 57 peut également être attribué, en ce qui concerne les prêts accordés après la cessation de la profession d'ouvrier mineur, lorsque celle-ci est la conséquence de la restructuration ou de la fermeture de la s.a. Kempense Steenkolenmijnen, pour autant que l'emprunteur exerçât la profession d'ouvrier mineur au 31 décembre 1986 et que l'emprunt fût contracté avant le 1er juillet 1989.

Le décret de la Région flamande du 4 avril 1990 a étendu cette mesure en ce sens que lesdites conditions avantageuses de prêt peuvent également être obtenues jusqu'au 31 décembre 1996 par ceux qui ont exercé la profession d'ouvrier mineur pendant au moins trois mois durant la période du 1er janvier 1987 au 30 juin 1989.

B.3.2. Avant la modification de l'article *57bis* du Code du logement par la disposition litigieuse, les anciens ouvriers mineurs pouvaient prétendre à la réduction du taux d'intérêt et à la réduction progressive pour les prêts visés, s'ils remplissaient deux conditions :

1° l'emprunteur devait soit avoir été ouvrier mineur au 31 décembre 1986, soit avoir exercé cette profession pendant au moins trois mois durant la période du 1er janvier 1987 au 30 juin 1989;

2° l'acte de prêt devait avoir été reçu avant le 1er janvier 1997.

Selon l'exposé des motifs du décret, s'il était satisfait à ces conditions, l'autorité compétente était tenue d'accorder la réduction demandée : « Le régime des réductions de taux, qui n'existe que pour les ouvriers mineurs, doit en effet être considéré comme un droit acquis pour les travailleurs concernés » (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 295-1, p. 2).

B.3.3. La disposition litigieuse y ajoute une condition supplémentaire : à partir du 1er janvier 1996, la réduction du taux d'intérêt visée est seulement consentie « dans les limites budgétaires ».

Dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat indique :

« Cet ajout a pour conséquence que la réglementation visée du Code du logement n'accorde plus aux ouvriers mineurs concernés un droit subjectif, mais seulement un droit conditionnel à la réduction visée » (*Doc.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147-1, p. 116).

B.3.4. La modification litigieuse de l'article 57bis, alinéa 4, du Code du logement est motivée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Cette intervention est adaptée à la règle générale selon laquelle les subventions et subsides sont accordés dans les limites des crédits budgétaires » (*Doc.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147-1, p. 31).

Il ressort des données communiquées par le Gouvernement flamand que l'administration avait largement sous-estimé les conséquences financières du décret du 4 avril 1990 (durant la période de 1990 à 1994, au lieu de 1.500 demandes supplémentaires, ce ne sont pas moins de 2.419 prêts principaux et 2.468 prêts complémentaires à taux d'intérêt réduit qui ont été accordés). En outre, il s'avère que les conditions fixées dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 mai 1989 n'ont pas été respectées : le coût budgétaire supplémentaire n'a pas été mis à charge de l'enveloppe des « Kempense Steenkolenmijnen » mais bien du budget du logement de la Région flamande.

B.3.5. La disposition litigieuse a pour effet de créer une distinction entre deux catégories d'anciens ouvriers mineurs.

La première catégorie, dont la demande a été traitée sur la base de l'ancienne réglementation, avait un droit à la réduction du taux d'intérêt s'il était satisfait aux conditions objectivement constatables de l'ancien article 57bis. Elle conserve également ce droit pour l'avenir.

Pour la seconde catégorie d'ouvriers mineurs, à savoir ceux qui introduisent une demande de réduction du taux après le 1er janvier 1996, intervient une condition supplémentaire, en ce que le bénéfice de la réduction du taux n'est désormais plus accordé que dans les limites budgétaires.

Etant donné que le ministre compétent a déclaré lui-même que le budget de 1996 était déjà

dépassé et que l'octroi de la réduction du taux est limité dans le temps en ce qu'elle s'applique seulement aux prêts dont l'acte est reçu avant le 1er janvier 1997, ceci a nécessairement pour conséquence, bien que la disposition litigieuse ne le dise pas expressément, que la seconde catégorie est privée de l'avantage de la réduction du taux d'intérêt.

B.3.6. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.7. Il va de soi que l'autorité publique est libre de modifier sa politique et qu'un objectif d'économie budgétaire peut être légitimement poursuivi. En outre, l'autorité publique n'est pas tenue, en principe, lors d'un changement de politique, de prévoir une disposition transitoire.

Toutefois, la disposition litigieuse introduit en l'espèce une distinction au sein d'un groupe d'anciens ouvriers mineurs qui se sont vu accorder les mêmes avantages sociaux, en ce compris le droit à la réduction du taux d'intérêt lors de la demande d'un prêt.

De surcroît, le décret du 4 avril 1990 dispose que le régime de la réduction des taux d'intérêt peut être appliqué jusqu'à la fin de 1996.

Avant l'instauration de la mesure litigieuse, le législateur décrétoit le principe que l'avantage de la réduction du taux d'intérêt pour les prêts aux ouvriers mineurs devait être accordé de la même manière à l'ensemble du groupe des anciens ouvriers mineurs qui avaient été touchés par la fermeture des « Kempense Steenkolenmijnen ». Etant donné que la réglementation était en outre limitée dans le temps et que l'échéance du 31 décembre 1996 a toujours été mentionnée, les ouvriers mineurs concernés pouvaient raisonnablement considérer que cette réglementation demeurerait inchangée durant la période concernée.

B.3.8. Le législateur décrétoal ne peut, sans méconnaître les exigences de la sécurité juridique, porter atteinte, en l'absence d'une justification objective et raisonnable, à l'intérêt qu'ont les sujets de droit à prévoir les effets juridiques de leurs actes.

Ni la constatation que l'administration a manifestement mal évalué les conséquences financières du régime de la réduction du taux d'intérêt, ni le fait que le coût supplémentaire de la mesure est mis à charge du budget ordinaire du logement de la Région flamande et non, comme prévu à l'origine, à charge de l'enveloppe destinée aux «Kempense Steenkolenmijnen », ne peuvent constituer une justification suffisante de la mesure litigieuse.

B.3.9. Sans doute l'autorité publique, si les limites de ses possibilités financières pour l'octroi de taux d'intérêt réduits en ce qui concerne les emprunts des ouvriers mineurs sont atteintes, peut-elle être amenée à un moment donné à chercher une solution à ce problème.

La disposition litigieuse a toutefois pour conséquence que cette solution est exclusivement supportée par les anciens ouvriers mineurs qui ont attendu le 1er janvier 1996 pour solliciter le bénéfice de la réduction du taux. Non seulement cette catégorie est privée de l'avantage de la réduction du taux, mais la disposition litigieuse peut en outre avoir pour effet que les intéressés subiront d'autres pertes en raison de frais déjà exposés. La disposition litigieuse porte ainsi atteinte de manière excessive aux attentes légitimes que cette catégorie d'ouvriers mineurs pouvait nourrir de la même manière que ceux qui ont obtenu l'avantage visé et qui le conservent sous l'empire de la réglementation antérieurement applicable. Il n'existe donc pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et l'objectif visé par l'autorité.

Le moyen est fondé.

B.4. Aucune raison n'a été invoquée qui justifierait la limitation des effets de l'annulation, suggérée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (A.5.7). Il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 45 du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, qui remplace l'article 57*bis*, alinéa 4, du Code du logement, inséré par le décret de la Région flamande du 30 novembre 1988 et remplacé par le décret de la Région flamande du 4 avril 1990.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève