

Numéro du rôle : 940
Arrêt n° 28/96 du 30 avril 1996

A R R E T

---

*En cause* : la demande de suspension 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, introduite 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 de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 mars 1996 et parvenue au greffe le 5 mars 1996, E. Wilms, demeurant à 2220 Heist-op-den-Berg, Heistgoorstraat 10, et D. Thijs, demeurant à 3530 Houthalen-Helchteren, Lareststraat 16, ont introduit une demande de suspension 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).

Par requête du 1er mars 1996, les requérants demandent également l'annulation de la même disposition.

## 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.

Par ordonnance du 20 mars 1996, la Cour a fixé l'audience au 27 mars 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'aux requérants et à leur avocat, par lettres recommandées à la poste le 20 mars 1996.

Par ordonnance du 27 mars 1996, le président en exercice a constaté que le juge L. François était légitimement empêché et remplacé comme membre du siège par le juge P. Martens.

A l'audience publique du 27 mars 1996 :

- ont comparu :

. Me M. Vandeput et Me E. Govarts, avocats du barreau de Hasselt, pour les requérants;

. Me M. Van Dievoet, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- 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 et la demande de suspension sont dirigés 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. 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 57*bis*, 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.2.1. 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.2.2. 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.2.3. 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.

A.3. Les requérants soutiennent que l'application immédiate de la norme attaquée leur cause un préjudice grave difficilement réparable, de sorte qu'une suspension de la disposition litigieuse s'impose.

Ils n'ont droit à un prêt avantageux que si l'acte de prêt a été passé avant le 1er janvier 1997. Ce délai constitue une échéance absolue.

Si la procédure devant la Cour d'arbitrage suit son cours normal, cela signifie qu'en cas d'annulation de la disposition entreprise, les requérants n'auront, quoi qu'il en soit, plus droit à un prêt avantageux, puisque le délai de passation de l'acte de prêt sera écoulé. Même si la disposition attaquée est annulée avant

le 1er janvier 1997, les requérants ne seront plus en mesure de satisfaire à toutes les formalités pour obtenir un prêt avant le 1er janvier 1997.

L'avantage de la réduction du taux d'intérêt est accordé pour des raisons sociales et ne saurait être considéré comme purement pécuniaire.

En cas d'annulation par la Cour de la disposition attaquée, il ne sera pas possible d'imposer une prorogation du délai de passation de l'acte de prêt.

Le préjudice subi par les requérants ne pourra donc plus être totalement réparé en cas d'annulation. Seule une suspension, dans l'attente d'une annulation définitive, offre encore aux requérants la possibilité d'obtenir un prêt à taux d'intérêt réduit dans les délais fixés.

- B -

### *Quant à la recevabilité*

B.1. Les requérants sont d'anciens ouvriers mineurs auxquels la disposition litigieuse est applicable; ils font la preuve qu'ils ont introduit une demande d'obtention du taux réduit.

L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - doive être considéré comme irrecevable.

### *Quant à la demande de suspension*

B.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989

exige que la demande contienne « un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable »; c'est dès lors une démonstration du risque de préjudice, et de la gravité de celui-ci, qui est exigée.

*Concernant le caractère sérieux du moyen allégué*

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 57*bis*, alinéa 4, du Code du logement est motivée de la façon suivante 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 à l'audience 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 surcoût budgétaire 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 57*bis*. 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 risque d'être privée définitivement 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 décretaal partait du 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 décretaal 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 surcoût budgétaire 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 paraissent 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 semble donc porter 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 ne semble donc pas exister de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et l'objectif visé par l'autorité, de sorte que le moyen, après un premier examen dans le cadre de la demande de suspension, est considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

#### *Concernant le risque d'un préjudice grave difficilement réparable*

B.4. Le 2 janvier 1996, le ministre flamand des Finances, du Budget et de la Politique de la santé a adressé aux établissements de crédit agréés une lettre dans laquelle il est dit que « l'octroi de subventions-intérêts pour les prêts aux ouvriers mineurs (...) doit s'effectuer dans les limites budgétaires et ce, à partir du 1er janvier 1996. Par la présente, vous êtes avertis que ces limites sont déjà dépassées en raison des octrois antérieurs » (dossier des requérants, pièce 13).

Les requérants 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).

L'application immédiate de la mesure litigieuse a donc pour conséquence que la réduction de taux demandée par les requérants n'est pas accordée.

L'application immédiate de la mesure litigieuse porte préjudice aux requérants.

B.5. Des données communiquées par les requérants, il apparaît que :

a) le requérant Wilms souhaite contracter un emprunt principal d'un montant de 3.600.000 francs, remboursable en vingt ans, au taux de 8,70 p.c.;

b) le requérant Thijs souhaite contracter un emprunt principal d'un montant de 3.500.000 francs, remboursable en vingt ans, au taux de 7,85 p.c.;

c) sans l'application immédiate de la mesure litigieuse, ces taux seraient ramenés à 2,50 p.c.

Les requérants subissent donc un préjudice financier qui, dans leur cas, doit être considéré comme grave.

B.6. Il ressort en outre des données fournies par les requérants - et ceci n'est pas contesté - qu'ils ne subiront pas uniquement une perte financière, ce qui en principe ne constitue pas un préjudice difficilement réparable, mais que, sans l'avantage de la réduction du taux, ils seront contraints de renoncer à leurs projets de construction, alors qu'ils satisfont à toutes les autres conditions requises pour bâtir.

Si la mesure litigieuse n'était pas suspendue, une annulation éventuelle risquerait de rester sans suite effective puisque l'une des deux conditions imposées pour bénéficier de l'avantage de la réduction du taux d'intérêt est que l'acte de prêt soit conclu avant le 1er janvier 1997.

Compte tenu de cette échéance et de la situation des requérants, le risque existe que le préjudice subi par eux ne soit pas réparable.

B.7.1. Le Gouvernement flamand a fait valoir à l'audience que, même si l'annulation était postérieure à la date du 1er janvier 1997, les requérants pourraient de toute manière encore prétendre à un prêt avantageux, parce que leur demande a été introduite avant le 31 décembre 1996.

Cette affirmation est inexacte : ce n'est pas la date de la demande qui est déterminante mais bien la date de la passation de l'acte de prêt, lequel ne peut être passé aussi longtemps qu'il n'existe pas de décision favorable quant à la réduction du taux.

B.7.2. Le Gouvernement flamand invoque également les contraintes budgétaires et la nécessité de laisser le Parlement flamand décider s'il convient d'augmenter les crédits.

Le premier argument ne suffit pas à établir qu'en l'espèce, des motifs d'intérêt général justifieraient que la suspension soit refusée. Le second n'évoque qu'une éventualité dont rien n'indique qu'elle se réalisera et qu'elle permettrait d'empêcher ou de réparer le préjudice des requérants.

Par ces motifs,

la Cour

suspend 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 30 avril 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève