

Rolnummer 940
Arrest nr. 49/96 van 12 juli 1996

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 57*bis*, vierde lid, van de Huisvestingscode, zoals vervangen door artikel 45 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, ingesteld door E. Wilms en D. Thijs.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, P. Martens, J. Delruelle en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 maart 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 maart 1996, hebben E. Wilms, wonende te 2220 Heist-op-den-Berg, Heistgoorstraat 10, en D. Thijs, wonende te 3530 Houthalen-Helchteren, Larestraat 16, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 57bis, vierde lid, van de Huisvestingscode, zoals vervangen door artikel 45 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1995).

Voornoemde verzoekers vorderden ook de schorsing van dezelfde bepaling. Bij arrest nr. 28/96 van 30 april 1996 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 mei 1996) heeft het Hof die decretale bepaling geschorst.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 4 maart 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 20 maart 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 1996.

Memories zijn ingediend door:

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 17 april 1996 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7/9, 1000 Brussel, bij op 6 mei 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 6 mei 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 mei 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 10 juni 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 10 juni 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 13 juni 1996 heeft de voorzitter in functie vastgesteld dat rechter L. François wettig verhinderd was en dat rechter P. Martens hem vervangt als lid van de zetel.

Bij beschikking van 13 juni 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 2 juli 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 13 juni 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 2 juli 1996 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Vandeput, advocaat bij de balie te Hasselt, voor de verzoekers;
 - . Mr. M. van Dievoet, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
 - . Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
 - . Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L.P. Suetens en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *De bestreden bepaling*

Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 45 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 30 december 1995).

Die bepaling luidt als volgt :

« Artikel 57*bis*, vierde lid, van de Huisvestingscode, ingevoegd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 november 1988 en vervangen bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 1990, wordt vervangen door wat volgt:

' De rentevermindering en de progressieve vermindering kan, binnen de perken van de budgettaire middelen, worden toegekend met betrekking tot leningen voor de bouw, de aankoop of de verbouwing van een woning, aangegaan na de stopzetting van het beroep van mijnwerker ingevolge de in het eerste lid bedoelde herstructurering of sluiting, voor zover de ontlener ofwel op 31 december 1986, ofwel gedurende ten minste drie maanden in de periode van 1 januari 1987 tot 30 juni 1989 mijnwerker was en de leningsakte wordt verleden voor 1 januari 1997. ' »

Ondanks het gebruik van het woord « vervangen », komt de bestreden bepaling in werkelijkheid erop neer dat in het voorheen bestaande artikel 57*bis*, vierde lid, van de Huisvestingscode de passus « binnen de perken van de budgettaire middelen » is toegevoegd.

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

A.1.1. De verzoekers voeren aan dat ze door de bestreden bepaling rechtstreeks en ongunstig worden geraakt, nu de toevoeging van de passus « binnen de perken van de budgettaire middelen » tot gevolg heeft dat ze heden geen lening tegen verlaagde rentevoet meer kunnen verkrijgen, terwijl ze zonder de toevoeging van die passus de lening wel hadden verkregen, aangezien zij aan de voorwaarden van het voormalige artikel 57bis, vierde lid, van de Huisvestingscode voldeden.

Zij voegen hieraan toe :

« Verzoekers wensen zo spoedig mogelijk te bouwen en wel enkel en alleen via een lening tegen verlaagde rentevoet aangezien zij een andere lening niet kunnen bekostigen.

Vermits alle voorwaarden voor het bouwen, bouwvergunning, plannen en dergelijke vervuld zijn, wachten verzoekers enkel op het verkrijgen van de goedkope financiering. »

A.1.2. Het enig middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekers verwijten de bestreden bepaling dat ze een onderscheid maakt tussen de gewezen mijnwerkers die een aanvraag tot mijnwerkerslening hebben ingediend vóór of na 1 januari 1996, datum van inwerkingtreding van de bestreden bepaling, doordat ze ertoe strekt de gewezen mijnwerkers die een aanvraag hebben ingediend na 1 januari 1996 uit te sluiten van hun recht op een lening tegen verlaagde rentevoet, terwijl de gewezen mijnwerkers die hun aanvraag indienden vóór die datum het voordeel van de rentevermindering hebben verkregen en blijven behouden.

A.1.2.1. In een eerste onderdeel van het middel betogen de verzoekers dat de bestreden bepaling een belangrijk onderscheid invoert in de Huisvestingscode, doordat ze afbreuk doet aan het uit artikel 57bis van die Code voortvloeiende subjectieve recht krachtens hetwelk gewezen mijnwerkers aanspraak kunnen maken op een lening tegen verlaagde rentevoet.

Dat onderscheid mist volgens de verzoekers elke pertinentie : het maakt het niet mogelijk «verschillende categorieën van (gewezen) mijnwerkers af te bakenen die zich, ten aanzien van de discriminatie met betrekking tot de al dan niet toekenning, in een verschillende situatie bevinden die de situatie kan rechtvaardigen of zelfs begrijpbaar maken ».

De uitsluiting van het verkrijgen van een lening wordt afhankelijk gesteld van een voorwaarde (aanvraag vóór 1 januari 1996) « die niet in kennelijk verband staat, en zelfs elk verband mist, met het doel van de uitsluiting, aangezien de (gewezen) mijnwerkers die vóór 1 januari 1996 een aanvraag hebben ingediend blijven genieten van de rentevermindering, ondanks dat de budgettaire limieten zijn overschreden ».

Het gemaakte onderscheid moet derhalve als discriminerend en bovendien als willekeurig worden beschouwd.

A.1.2.2. In een tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekers aan dat er geen objectieve verantwoording voorhanden is voor de aanwending van het door de bestreden bepaling ingevoerde criterium van onderscheid en evenmin een dergelijke objectieve verantwoording of grondslag als motivering van de maatregel door de decreetgever wordt aangereikt, aangezien zowel uit de parlementaire voorbereiding voorafgaand aan de wetwijziging van 4 april 1990 als uit die wetwijziging zelf blijkt dat de bedoeling voorlag de leningen tegen verlaagde rentevoet te garanderen tot 31 december 1996. Bovendien zijn de aangewende middelen

redelijkerwijze niet evenredig met het beoogde doel.

Het doel dat de decreetgever met de bestreden bepaling verklaarde na te streven, te weten « aanpassing aan de algemene regel dat toelagen en subsidies verleend worden binnen de begrotingskredieten » kan de bij het decreet geschapen discriminatie niet rechtvaardigen.

Er bestaat geen fundamenteel onderscheid tussen de categorie van gewezen mijnwerkers die een aanvraag hebben ingediend na 1 januari 1996 en de categorie gewezen mijnwerkers die deze aanvraag vóór die datum hebben ingediend dat het verschil in behandeling objectief kan verantwoorden.

De bestreden bepaling schendt derhalve de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Memorie van de Vlaamse Regering

A.2.1. Het beroep tot vernietiging is niet ontvankelijk aangezien de verzoekers niet doen blijken van het rechtens vereiste belang.

Nergens wordt door de verzoekers bewezen dat zij enkel zouden kunnen overgaan tot het bouwen van hun woning ingeval zij over een goedkope lening tegen verlaagde rentevoet zouden beschikken.

A.2.2.1. Wat betreft de grond van de zaak, wordt het door de verzoekers aangeklaagde verschil in behandeling verantwoord door het nagestreefde doel van de decreetgever, namelijk om binnen de perken van de beschikbare middelen te blijven en geen verbintenissen aan te gaan die de begrotingskredieten zouden overschrijden.

Als algemene regel geldt trouwens dat toelagen en subsidies worden verleend binnen de perken van de begrotingskredieten.

Er bestaat bovendien een redelijke verhouding van evenredigheid tussen het decreet en het beoogde doel.

Het stond de decreetgever vrij om artikel 57bis, vierde lid, van de Huisvestingscode door artikel 45 van het bestreden decreet te vervangen en aan te passen aan de noden van zijn financiële beleid en aan de toekomstige verwachtingen en om de subsidiereglementering te vernauwen indien er een budgettaire ontsporing dreigt.

A.2.2.2. Het door de verzoekers aangeklaagde onderscheid in behandeling tussen gewezen mijnwerkers naargelang zij hun aanvraag tot rentevermindering hebben ingediend vóór of na 1 januari 1996, houdt geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Elke budgettaire bijsturing van de overheidsbegroting zou onmogelijk worden indien zou worden aangenomen dat er een discriminatie bestaat tussen rechtssubjecten die een meer voordelige financiële regeling konden genieten vóór de wijziging van de wetgeving ter zake en rechtssubjecten die na de wijziging op een financiële tegemoetkoming van de overheid een beroep zouden willen doen.

A.2.2.3. Op grond van de algemene beginselen die elke begroting beheersen en op grond van de wetten op de Rijkscompabiliteit is de overheid verplicht te handelen binnen de perken van de haar toegekende middelen en mogen geen uitgaven worden gedaan of verbintenissen worden aangegaan boven de geplande kredieten.

Het is een prerogatief van de verwerende partij om ingevolge haar verordenende bevoegdheid haar decreten eenzijdig te wijzigen en aan te passen aan de evoluties van haar beleid en aan de te verwachten inkomsten en uitgaven.

Het staat de verwerende partij ook vrij bij het jaarlijks opstellen van haar begroting een overheveling van budgetten van de ene post naar de andere door te voeren.

A.2.2.4. De Vlaamse Regering betwist ook de stelling van de verzoekers dat artikel 57bis, vierde lid, van de Huisvestingscode, vóór de wijziging door de bestreden bepaling, de gewezen mijnwerkers een subjectief recht op rentevermindering waarborgde.

Die bepaling bood slechts de mogelijkheid om een dergelijke lening te verkrijgen onder welbepaalde voorwaarden, die geval per geval moesten worden onderzocht. Er kan bijgevolg geen sprake zijn van een beweerde overgang van een subjectief onvoorwaardelijk recht naar een voorwaardelijk recht ten gevolge van de bestreden bepaling.

A.2.2.5. De verzoekers beroepen zich tot staving van hun middel tevens op het beginsel van de rechtszekerheid en van de gecreëerde verwachting. Zij bekritisieren tevens het gebrek aan een overgangsregeling.

Volgens de rechtspraak van het Hof vereisen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet dat een overgangsregeling de vroegere situatie nog een tijdlang handhaaft.

Opdat het vertrouwensbeginsel van toepassing is, is het niet voldoende dat de overheid bepaalde verwachtingen heeft gewekt; die verwachtingen moeten ook rechtmatig zijn, wat inhoudt dat de burger in redelijkheid moest kunnen aannemen dat het bestuurlijk optreden tot het door de verwachtingen gewekte resultaat zou leiden.

Te dezen mochten de verzoekers niet in redelijkheid verwachten dat de decreetgever zijn beleid niet zou kunnen aanpassen aan de beschikbare budgettaire middelen.

In het algemeen belang, en in het licht van de gewijzigde budgettaire situatie, kon de verwerende partij aan de verwachtingen van de verzoekers voorbijgaan, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden.

Memorie van de Waalse Regering

A.3.1. Inherent aan een nieuwe regeling is, dat een onderscheid wordt gemaakt tussen personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vielen en personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Een dergelijk onderscheid maakt geen schending uit van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Elke wetswijziging zou onmogelijk worden, mocht worden aangenomen dat een nieuwe bepaling die grondwetsartikelen zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere wetgeving wijzigd.

A.3.2. De verzoekers hebben geen enkel subjectief recht op het behoud van de toepassingsvoorwaarden, noch zelfs van de begeleidingsmaatregelen zelf, die werden ingesteld bij artikel 57bis, vierde lid, van de Huisvestingscode, zoals ingevoegd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 november 1988, en vervangen bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 1990. Het enige middel van het verzoekschrift is niet gegrond.

Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering schaaft zich achter de argumentatie die is vervat in de memorie van de Vlaamse Regering, waarnaar wordt verwezen en die als overgenomen moet worden beschouwd.

Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.5.1. Het veranderlijkeheidsbeginsel houdt in dat de overheid vrij haar beleid kan wijzigen en kan aanpassen aan de wisselende eisen van algemeen belang, waarbij onder meer rekening dient te worden gehouden met de sociaal-economische en politieke context, die voortdurend evolueert en waaraan zij zich noodzakelijk dient aan te passen. Een budgettaire besparingsdoelstelling kan wettig worden nagestreefd en zal, onder omstandigheden, dwingend moeten worden gerealiseerd teneinde budgettaire ontsparingen te voorkomen of tijdig, minstens, binnen een redelijke termijn te doen stoppen.

A.5.2. De bestreden maatregel - bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1995 - brengt mee dat de aanvragen van de gewezen mijnwerkers welke werden ingediend vóór 1 januari 1996 worden behandeld op grond van de vroegere regeling welke gold tot en met 31 december 1995.

De aanvragen ingediend vanaf 1 januari 1996 zullen daarentegen worden behandeld overeenkomstig de nieuwe reglementering welke in werking is getreden op 1 januari 1996.

A.5.3. Het door de bestreden bepaling ingevoerde criterium - aanvraag vóór 1 januari 1996 - is relevant.

Op die wijze wordt immers een onderscheid gemaakt, enerzijds, ten aanzien van diegenen die daadwerkelijk een aanvraag indienden, de ermee gepaard gaande procedurevoorschriften vervulden en zodoende kosten maakten en door hun aanvraag te kennen geven de hun verleende mogelijkheid te willen benutten. Er moet namelijk worden aangenomen, gelet op de beweerde gebonden bevoegdheid van de Vlaamse overheid, dat deze tot vóór 1 januari 1996 - eenmaal de aanvraag ingediend - geen andere keuze had dan de lening toe te kennen als aan de twee voorwaarden die tot op dat ogenblik golden was voldaan, ongeacht het al dan niet uitgeput zijn van de begrotingsmiddelen. In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel, inzonderheid het vertrouwensbeginsel, moet de retroactieve werking van een wet, een decreet of een ordonnantie immers met grote terughoudendheid geschieden.

Anderzijds, is er de situatie van diegenen die weliswaar verwachten dat zij nog tot ver in 1996 een aanvraag kunnen indienen, doch, nog vóór zij die aanvraag daadwerkelijk indienen, op de hoogte waren van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

A.5.4. In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel bestaat er een redelijk verband van evenredigheid tussen, enerzijds, de genomen maatregel, te weten de toevoeging van de bijkomende voorwaarde « binnen de perken van de budgettaire middelen » met een onmiddellijke - en dus geen retroactieve - inwerkingtreding na publicatie van de maatregel en, anderzijds, het beoogde doel. Immers, door te kiezen voor die maatregel en het onderscheid aldus te situeren naargelang de betrokkenen hun aanvraag hebben ingediend vóór dan wel na 1 januari 1996, heeft de Vlaamse overheid er zorg voor gedragen dat hun niet meer dan strikt noodzakelijk nadeel wordt berokkend.

A.5.5. Weliswaar kunnen er, onder omstandigheden, binnen de categorie gewezen mijnwerkers die hun aanvraag indienen na 1 januari 1996, nog individueel aanwijsbare gevallen zijn waarvoor ook een onmiddellijke inwerkingtreding van het gewijzigde objectieve recht tot behartenswaardige situaties leidt.

Evenwel blijft de schending van legitieme verwachtingen zelfs in dergelijke gevallen, na de verschillende op het spel staande belangen zorgvuldig tegen elkaar te hebben afgewogen, alsnog gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang.

A.5.6. In geval van vernietiging van de bestreden bepaling zouden zelfs nog die aanvragen moeten worden gehonoreerd die zouden worden ingediend in augustus, in september, of zelfs nog verder in 1996, terwijl op het ogenblik van de bekendmaking en de inwerkingtreding van het gewijzigde objectieve recht bij die aanvragers dergelijke bouwplannen niet eens bestonden. Een dergelijke, bij wege van algemene maatregel geldende sanctie

jegens de bestreden bepaling zou, gelet op de verschillende op het spel staande belangen, een te verre gaande draagwijdte hebben.

A.5.7. Indien het Hof alsnog zou oordelen een vernietiging te moeten uitspreken, zou een mogelijk evenwichtspunt kunnen worden gevonden door de vernietiging te beperken tot die categorie van gewezen mijnwerkers die vóór 30 juli 1996 een aanvraag hebben ingediend.

Alternatief zou het Hof kunnen overwegen de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven ten aanzien van de categorie van gewezen mijnwerkers die geen aanvraag hebben ingediend vóór 31 juli 1996.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.6.1. In aansluiting op het arrest nr. 28/96 van 30 april 1996 betreffende de door de verzoekers ingestelde vordering tot schorsing, wenst de Waalse Regering de aandacht te vestigen op de volgende elementen.

Volgens de rechtspraak van het Hof verzet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zich er niet tegen dat de wetgever terugkomt op zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven.

Het bestreden decreet, dat een budgettaire doel nastreeft, stelt echter de oorspronkelijke doelstelling van het decreet van 1990 niet opnieuw ter discussie; het regelt de toekenning van leningen tegen verlaagde rentevoet aan de gewezen mijnwerkers, maar binnen de perken van de beschikbare kredieten.

A.6.2. Een dergelijke doelstelling berust klaarblijkelijk op het algemeen belang dat een wijziging verantwoordt van de last die op de overheid rust.

Het Hof heeft overigens in zijn arrest nr. 28/96 (B.3.9) aangenomen dat de overheid, indien de grens van haar financiële mogelijkheden voor het toekennen van rentevermindering voor mijnwerkersleningen is bereikt, op een bepaald ogenblik ertoe gedwongen kan zijn hiervoor een oplossing te zoeken.

Het Gewest dient het algemeen belang; de particulieren handelen rekening houdend met hun persoonlijk belang. Het algemeen belang primeert op private belangen.

A.6.3. Er wordt niet betwist dat het in het bestreden decreet in aanmerking genomen middel een maatregel vormt die adequaat is en pertinent ten aanzien van het nagestreefde doel. De maatregel is tevens evenredig met het nagestreefde doel.

De betrokken rechtssubjecten konden wellicht bepaalde wettige verwachtingen koesteren ten aanzien van het decreet van 4 april 1990. De bestreden norm doet er echter niet op buitensporige wijze afbreuk aan. De bestreden bepaling heeft een zeer beperkt gevolg ten opzichte van de massa aanvragen die werden ingediend op basis van het decreet van 4 april 1990, dat sinds 1 juli 1989 van toepassing is. De gewezen mijnwerkers beschikten dus over een termijn van zes en een half jaar om op basis van de vroegere reglementering hun aanvraag in te dienen. Het is geenszins aangetoond dat diegenen die geen aanvraag hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van het bestreden decreet andere verliezen hebben geleden wegens reeds gemaakte kosten. Het bekritiseerde onderscheid hangt niet af van de spoed waarmee de overheid de aanvragen heeft behandeld, maar wel uitsluitend van de snelheid waarmee de betrokkenen hun aanvragen hebben ingediend.

A.6.4. Hoe dan ook, indien het Hof in het vernietigingscontentieux zijn argumentatie in het schorsingscontentieux mocht bevestigen - *quod non* - zou dit arrest een beperkte draagwijdte hebben. Het arrest nr. 28/96 stelt het recht van de wetgever om een voordeel dat hij wegens budgettaire vereisten niet meer kan waarborgen, na 31 december 1996 in te trekken, niet opnieuw ter discussie.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van antwoord van de verzoekers

B.1. De memorie van antwoord van de verzoekers werd aan het Hof verzonden bij gewone brief.

Artikel 82 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bepaalt dat alle stukken van de rechtspleging bij een ter post aangetekende brief aan het Hof worden gezonden.

Het aangetekend verzenden van de procedurestukken is een substantiële vormvereiste. Daaruit volgt dat de memorie van antwoord van de verzoekers niet ontvankelijk is en uit de debatten wordt geweerd.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging

B.2.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.2. De bestreden bepaling regelt de voorwaarden waaronder gewezen mijnwerkers bij het aangaan van een lening voor de bouw, aankoop of verbouwing van een woning rentevermindering kunnen genieten. Zij voegt aan de voorheen bestaande regeling een bijkomende voorwaarde toe, doordat met ingang van 1 januari 1996 het bedoelde rentevoordeel slechts wordt toegekend « binnen de perken van de budgettaire middelen ».

Volgens de aan het Hof verstrekte gegevens - die door de Vlaamse Regering niet worden betwist - hebben de verzoekers, die gewezen mijnwerkers zijn, op respectievelijk 9 en 16 januari 1996 een aanvraag tot rentevermindering ingediend bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Op 31 januari 1996 wordt hun door de bevoegde overheidsdienst medegedeeld dat « ingevolge een beslissing van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, in verband met de budgettaire limieten voor mijnwerkersleningen[...] alle aanvragen om

rentevermindering die per post ingediend werden vanaf 1 januari 1996, voorlopig niet kunnen worden toegezegd. Dit geldt zowel voor hoofdleningen als voor bijkomende leningen » (dossier van de verzoekers, stukken 16 en 17).

B.2.3. De verzoekers worden derhalve door de bestreden bepaling rechtstreeks en ongunstig geraakt.

Het beroep tot vernietiging is ontvankelijk.

Ten aanzien van de grond van de zaak

B.3.1. Het stelsel van leningen « tegen uitzonderlijk lage rentevoet » voor mijnwerkers is ingevoerd bij een besluitwet van 14 april 1945 en een Regentsbesluit van 13 december 1945 en nadien opgenomen in artikel 57 van het koninklijk besluit van 10 december 1970 houdende de Huisvestingscode, bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971.

Bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 november 1988 is in de Huisvestingscode een artikel 57bis ingevoegd, waarbij de rentevermindering en de progressieve vermindering voor de in artikel 57 bedoelde mijnwerkersleningen ook kunnen worden toegekend, met betrekking tot leningen aangegaan na de stopzetting van het beroep van mijnwerker, wanneer die stopzetting het gevolg is van de herstructurering of de sluiting van de n.v. Kempense Steenkolenmijnen, voor zover de ontlener op 31 december 1986 mijnwerker was en de lening werd aangegaan vóór 1 juli 1989.

Bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 1990 is die regeling nog verruimd in die zin dat de bedoelde voordelige leningsvoorwaarden nog kunnen worden verkregen tot 31 december 1996, door degenen die tussen 1 januari 1987 en 30 juni 1989 gedurende ten minste drie maanden mijnwerker waren.

B.3.2. Vóór de wijziging van artikel 57bis van de Huisvestingscode bij de bestreden bepaling, konden gewezen mijnwerkers aanspraak maken op rentevermindering en progressieve vermindering voor de bedoelde leningen, indien aan twee voorwaarden was voldaan :

1° de ontlener was mijnwerker ofwel op 31 december 1986, ofwel gedurende ten minste drie maanden in de periode van 1 januari 1987 tot 30 juni 1989;

2° de leningsakte wordt verleden vóór 1 januari 1997.

Volgens de memorie van toelichting van het decreet was, indien aan die voorwaarden was voldaan, de bevoegde overheid ertoe gehouden de aangevraagde vermindering toe te kennen : « Het stelsel der renteverminderingen, dat enkel voor

mijnwerkers bestaat, moet inderdaad beschouwd worden als een verworven recht voor de betrokken werknemers » (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, nr. 295-1, p. 2).

B.3.3. De bestreden bepaling voegt aan die voorwaarden een bijkomende voorwaarde toe : met ingang van 1 januari 1996 wordt het bedoelde rentevoordeel slechts toegekend « binnen de perken van de budgettaire middelen ».

In haar advies stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State :

« Die toevoeging heeft tot gevolg dat de bedoelde regeling van de Huisvestingscode aan de betrokken mijnwerkers niet langer een subjectief recht, doch slechts een voorwaardelijk recht op de bedoelde vermindering toekent » (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147-1, p. 116).

B.3.4. De bestreden wijziging van artikel 57*bis*, vierde lid, van de Huisvestingscode wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt gemotiveerd :

« Deze tegemoetkoming wordt aangepast aan de algemene regel dat toelagen en subsidies verleend worden binnen de begrotingskredieten » (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147-1, p. 31).

Uit de door de Vlaamse Regering medegedeelde gegevens blijkt dat de administratie de financiële gevolgen van het decreet van 4 april 1990 zwaar had onderschat (in plaats van 1.500 bijkomende aanvragen, werden er in de periode 1990 tot 1994 niet minder dan 2.419 hoofdleningen en 2.468 bijkomende leningen tegen een lage intrest afgesloten). Bovendien blijkt dat de voorwaarden gesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 1989 niet zijn nagekomen : de budgettaire meerkosten zijn niet ten laste van de enveloppe voor de Kempense Steenkolenmijnen gelegd, maar wel ten laste van de huisvestingsbegroting van het Vlaamse Gewest.

B.3.5. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat een onderscheid tussen twee categorieën van gewezen mijnwerkers ontstaat.

De eerste categorie, waarvan de aanvraag behandeld werd op grond van de vroegere regeling, had een recht op rentevermindering indien aan de objectief vaststelbare voorwaarden van het vroegere artikel 57*bis* was voldaan. Ze behoudt dat recht ook voor de toekomst.

Voor de tweede categorie van mijnwerkers, namelijk diegenen die een aanvraag tot rentevermindering indienen na 1 januari 1996, geldt een bijkomende voorwaarde, doordat het voordeel van de rentevermindering voortaan nog slechts wordt toegekend binnen de perken van de begroting.

Nu de bevoegde minister zelf heeft meegedeeld dat de begroting voor 1996 reeds is overschreden en de toekenning van de rentevermindering beperkt is in de tijd doordat ze slechts geldt voor leningen waarvan de akte verleden is vóór 1 januari 1997, heeft dit tot noodzakelijk gevolg, hoewel de bestreden bepaling dit niet uitdrukkelijk stelt, dat de tweede categorie van het voordeel van de rentevermindering verstoken blijft.

B.3.6. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.7. Uiteraard staat het de overheid vrij haar beleid te wijzigen en kan een budgettaire besparingsdoelstelling wettig worden nagestreefd. Bovendien hoeft de overheid bij een beleidswijziging in beginsel niet in een overgangsregeling te voorzien.

Daartegenover staat te dezen dat de bestreden bepaling een onderscheid maakt binnen een groep van gewezen mijnwerkers aan wie dezelfde sociale voordelen werden toegekend, daarin begrepen het recht op rentevermindering bij de aanvraag van een lening.

Daarenboven stelt het decreet van 4 april 1990 dat het stelsel van de rentevermindering tot einde 1996 toegepast kan worden.

Vóór de invoering van de bestreden bepaling is de decreetgever ervan uitgegaan dat het voordeel van de rentevermindering voor mijnwerkersleningen op dezelfde wijze moest toekomen

aan de gehele groep van gewezen mijnwerkers die getroffen werden door de sluiting van de Kempense Steenkolenmijnen. Doordat de regelgeving ook termijngebonden was en steeds de einddatum van 31 december 1996 in het vooruitzicht werd gesteld, mochten de betrokken mijnwerkers in redelijkheid aannemen dat die regeling tijdens de betrokken periode niet zou worden gewijzigd.

B.3.8. De decreetgever kan niet, zonder de vereisten van de rechtszekerheid te miskennen, bij ontstentenis van objectieve en redelijke verantwoording, afbreuk doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

Noch de vaststelling dat de administratie de financiële gevolgen van het stelsel van de rentevermindering kennelijk verkeerd heeft ingeschat, noch het feit dat de budgettaire meerkosten van de maatregel ten laste komen van de gewone huisvestingsbegroting van het Vlaamse Gewest en niet, zoals oorspronkelijk was bepaald, ten laste van de enveloppe voor de Kempense Steenkolenmijnen, kunnen een afdoende verantwoording voor de bestreden maatregel zijn.

B.3.9. Weliswaar kan de overheid, indien de grens van haar financiële mogelijkheden voor het toekennen van rentevermindering voor mijnwerkersleningen is bereikt, op een bepaald ogenblik ertoe gedwongen zijn hiervoor een oplossing te zoeken.

De bestreden bepaling heeft echter tot gevolg dat die oplossing uitsluitend ten koste gaat van de gewezen mijnwerkers die tot na 1 januari 1996 hebben gewacht om het voordeel van de rentevermindering te vragen. Niet alleen blijft die categorie van het voordeel van de rentevermindering verstoken, bovendien kan de bestreden bepaling tot gevolg hebben dat ze andere verliezen lijden vanwege reeds gemaakte kosten. De bestreden bepaling doet aldus op buitensporige wijze afbreuk aan de rechtmatige verwachtingen die deze categorie van mijnwerkers, op dezelfde wijze als degenen die het bedoelde voordeel wel hebben verkregen en bovendien behouden, kon ontlenen aan de voorheen geldende regeling. Er is dan ook geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het door de overheid beoogde doel.

Het middel is gegrond.

B.4. Er werd geen enkele reden aangevoerd die een verantwoording zou bieden voor de door

de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (in A.5.7) gesuggereerde beperking van de gevolgen van de vernietiging. Er bestaat geen aanleiding toe dat verzoek in te willigen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 45 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, dat artikel 57*bis*, vierde lid, van de Huisvestingscode, ingevoegd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 november 1988 en vervangen bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 1990, vervangt.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 12 juli 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève