

Numéros du rôle : 6249, 6274 et 6298
Arrêt n° 130/2016 du 13 octobre 2016

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation partielle du titre 2 (« Modération salariale ») de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi, introduits par l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne » et autres, par Hilde Timmermans et autres et par Alain Martin.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 juin 2015 et parvenue au greffe le 1er juillet 2015, un recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi (publiée au *Moniteur belge* du 27 avril 2015) a été introduit par l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne », Gérard Gillard, Lucette Royer, Fabrice Dupont, Freddy Visconti, Kyung-Chul Liesse, Eric Richter, Jeanine Royez, Françoise Debucquoy, Anna Lella, Odette Debu, Emily Joseph, Roger Dewilde, Yolande Sweetlove et Jean Delier, assistés et représentés par Me M.-F. Lecomte, avocat au barreau de Charleroi.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2015 et parvenue au greffe le 30 octobre 2015, un recours en annulation de l'article 2, § 2, alinéa 2, § 3 et § 4, et des articles *2bis*, *2ter* et *2quater* de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 « portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays », confirmé par la loi du 30 mars 1994, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi (publiée au *Moniteur belge* du 27 avril 2015) a été introduit par Hilde Timmermans, Chris Todts, Jef De Coster, Geert De Keersmaecker, Carine Ongaro, Ingrid Daveloose, H'Midou Beneich, Marc Leemans, Rudy De Leeuw, Mario Coppens, la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB), assistés et représentés par Me K. Salomez, avocat au barreau de Gand.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2015 et parvenue au greffe le 27 octobre 2015, Alain Martin a introduit un recours en annulation de l'article 2, § 3, de la loi du 23 avril 2015 précitée.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6249, 6274 et 6298 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres (dans les trois affaires), assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles;

- Patrick Weckhuyzen, Andy Vermaut, Gisèle Deweerdt, Ludo Lieckens, Pieter Vissers, Marijke Vinck, Francis Duyck, Johan Plas, Kristien Pottie, Eddy Jaspers, Dimokritos Kavadias, Fred Guldentops, Maxime Nys, Jean Vandeveld, Elias Vlerick, Danny Gijssels, Marc Loos, Frank De Block-Burij, Georges Vandevort, Philippe Desmet, Nathalie Herickx, Kristiana Vandevort, Liesbeth Dhont, Stéphanie De Block, Geert De Maertelaere, Tony Coppens, Anne-Marie Beirens, Hugo Kaekebeke, Ronny Mouton, Pol De Grave, Marc De Prins, Thomas Weyts, Jos Verbist, Ilse Heip, Marleen Heip, Luc Janssens, Paul Turelinckx, Gunnar Paesbrugge, Christoff Vierendeels, Betul Tekin, Bekir Erdoğan, Kris Van Put, David Van Hedent, Anthonie De Lausnay, Eric Dergent, Eddy Goetstouwers, Ann De Roose, Frank Reynaert, D. Hens, Luc Lambrechts, Patrick De Backer, Julien Gossé, Michael Duffy, Julien Verhoeven, Ronald Le Blon, Thomas De Saedelaere, Gunter Kathagen, Stephan Carrier, Maartje De Schutter, Kim Schelfhout, Roger Van Ryssen, Bo De Clerck,

Erik Van Oosterwijck, Andreas Doens, Theo van Iysebetten, Robert Heyrman, Kris Vandael, Mark Willekens, Bert Meeusen, Frank Rolus, Jos De Bruyn, Eduard Truyen, Stephan De Maeyer, Marie-Jose Wellens, Walter Simonet, Erwin Smolders, Marc Vantongerloo, Filip Van Bever, Patrick Neys, Patrick Wauters, Anthony Farrell, Patrick Verbuyst, Madeleine Foubert, Nicole De Bruyne, William Dekkers, Eddy Pauwels, Jean-Pierre Vanblaere, Jan Backeljau, Herman Van Laer, Frank Delbeke, Michel Leemans, Gerda Jennis, Patrick De Koninck, Willy Bovy, Tom Devoght, Elke Vonk, Frank Gonzalez Galiana, Raf Verbeke, Michiel Hendrikx, Kathy Laroy, Monique D'hooghe, Rudy Piro, Tom Verheyden, Ann Wils, Vera Meeus, Stijn Hendrickx, Geert Vanhauwaert, Ronny Van den Broeck, Johan Plas, Roger Van Ryssen, Frank Vanaerschot, Marina Broucke, Hendrik Van Malder, Brecht Vancoillie, Jan Busselen, Jo De Leeuw, Relinde Pauwels, Lucie Ghijsens, Marita De Neubourg, Frans Dumortier, Mario Heyman, Marie-Hélène Deploige, Elisabeth Smeets, Marina Mourant, Peter Vertonghen, Elisabeth Van Beveren, Frieda Geleys, Stephen Bouquin, Martine Croisiau, Armand Vandamme, Ruth Janssen, Lambie Petit, Fernand Tanghe, Anne-Marie Van Cauwenberge, Agnes Jonckheere, Hilda Lemmens, Yves Rosschaert, Carl Van Overberghe, Anne-Marie Devoldere, Fabienne Brichaux, Hanne Huybrighs, Johan Bultiauw, Peter Pauwels, Danny Perdaen, Joris De Winter, Marian Debaillie, Regine Laverge, Kamiel Vrancken, Greta Willems, Kris Verdonck, Hilde Deschrijver, Marianne Dekens, Tony De Kimpe, Larissa Conard, Theresia Van Muylde, Luc De Brabander, Fabienne Notredame, Kristof Ignoul, André Van Cleven, Kaat De Schepper, David Vlaeminck, Jurgen Callewaert, Jens Vergauwen, Tina Vanbeveren, Jan Buelinckx, André Oyen, Christiane Vandecasteele, Marjolein De Praetere, Johan Theuninck, Julien Leermakers, Francis Faes, Andy Pitteman, Ingrid Floreal, Elena Megalakakis, Gert Klügel, Angela Spoelders, Yoerik Roevens, Carine Laureyssens, Ward de Keyser, Giovanni Doom, Yves Bossaert, Jarl Verledens, Jos Thijsen, Erwin Vanhorenbeeck, Greet Lemoine, Pol De Grave, Petra Heylen, Bavo Wouters, Roger Peeters, Beatrice Vanherle, Claudy Sempels, Frank Bruynseraede, Yves Verreydt, Dirk Pauwels, Kim Coornaert, Jean Pierre Jacobs, Lucien De Paepe, Frederik Bosschem, Els De Vos, Thomas Weyts, Albert Martens, Fanny Mestdagh, Rachida Seys, Nora Peersman, Rosita Moreels, Matheus Roelands, Nico Oldenhof, Tom Van den Keybus, Christophe De Brabanter, Sven Naessens, Christine Devreker, Jan Peeters, Patricia Moreels, Franciscus Dillen, Dirk Horemans, Julia Guns, Dirk Deprez, Piet Verdonck, Sonja Taveirne, Cedric De Bock, Raven Groupe, Seppe Mariën, Arno Mariën, Jacques Lievens, Carine Fahrbach, Lode Willaert, Hanne Vendievel, Marina Vanderborght, Leen Lagaeyse, Geert Crauwels, Lisa Maseman, Bart De Baele, Johan Seynaeve, Frankie Vercammen, Arlène Ferrolino Vercammen, Dries Terneven, Patrick Coeman, Sven Goris, Eveline Buffel, Danny Van Neste, Ann Van Miegem, Joris Dayer, Freddy Van Linden, Magda Van Aerschot, Niels Van Handenhove, Djemaa Nasser, Andres Toye, Greta Huybrechts, Didier Landuyt, Geert Verloes, Johan Samaey, Astrid Bogaerts, Danny Stoffels, Marc Verheugen, Tony Eyckmans, Erwin Janssens, José Van Santvoort, Mark Moedbeck, Ruben Ramboer, Paul Blanchaert, Erika Verhulsel, Eduard Jacobs, Sunny Van Vaerenbergh, Antonio Spada, Ivo Wauters, Gilbert Verstraelen, Michel Huysseune, Eddy van Thielen, Erik Van Oers, Roger Wyckmans, Gilles Van Loocke, Thomas Ghekiere, Tommy Raulet, Ronny Bosmans, Sara Thijs, Yvette Ceusters, Marcel Goffart, Niels Van Gele, Annemie Desmet, Raymond Duval, Anne-Marie Loots, Frank Francken, Eric Pauwels, Ahmad Ahmadi, Ragmatoelah Azad, Ann Peetermans, Marc Verspaandonck, Hugo Roesbeke, Koen Catry, Martine Gabriëls, Marc Duré, Peter Hessens, Wim Moens, Ludo Peeters, Albert Slabbaert, Patrick Van de Vyver, Christel Van Vooren, Katrien Neyt, Roland Van Marck, Franklin Van Gele, Stefan Vandevorst, Dirk Luyten, Ivo De Groot, Lies Lesy, Inge Pauwels, Alain Claessens, Bo Heymans, Erwin Madereel, Maria Van Oekel, Werner De Clercq, Jan Van Der Schueren, Danny Schaerlaeken, Frans Sanders, Sophie Vlieghe, Monique Bossaert, Dries Brugge, Edgard Stevens, Wim

Van Herck, Fatima Lahyani, Mariam Bensaghir, Dirk de Reviere, Martine Desmet, Franky Van Havere, Els Snoeckx, Bart Verhaeghe, Erik De Weerd, Victor Martin Hernandez, Jozef Van den Bergh, Nicole Naert, Danny De Rijcke, Herwig Van Ostaeeyen, Said M'sadfa, Claudio Van Geem, Habibi Keltoum, Bensaghir Kelthoum, An Pedus, Jozef De Paepe, Peggy Devis, Edwin Van der Flaes, Annette D'hossche, Lien De Ridder, Christel Verstrepen, Diane Vanheusden, Steve Michielsens, Dirk De Jonghe, Jürgen Franssen, Josiane Burrick, Kurt Steemans, Danny Van Ingelgem, Walter Joos, Leon Van Santvoort, Astrid Van Landeghem, Danny Arnouts, Peter Konings, Jo De Clercq, Martine Cools, Luc Siereveld, Dries Dekocker, Adelbert Verswijvel, Eduardus Cools, Herman Van Hunskerken, Alfons Wijckmans, Alex Cools, Tom Slabbaert, Philippe Smolders, Johnny Moerman, François Borghmans, Guido de Pauw, Yves Nicolai, Anne-Marie Misson, Eduard Verschueren, Patrick Pelemans, Daniel De Maayer, Ann Wils, Martine Defever, Leo Maes, Jermy Prus, Inge Faes, Jimmy Neetens, Jan Vandendriessche, Timety Bogaerts, Tim Dockx, Frank Stevens, Erik Sontrop, Luc Vlaeminck, Joseph De Witte, Ingrid Smet, Adriaan Van Baelen, Luc Symoens, Gerrit Van Puyvelde, Hendrick Thiriart, Annelies Van Pelt, Karin Janssens, Steve Geuens, Ann Souffriau, Eric Verheesen, Ludo Dierckx, Jan Herremans, Wim Huybrechts, Marie-Paule Schittekat, Michel Fooy, Ronny Van der Kelen, Michel Beyloos, Wilfried Mertens, Nadia Godts, Dirk Penneman, Patricia Laureys, Aloysius De Troch, Yves Wittemans, Tessa Meyer, Theo Van de Walle, Bob Picard, Michel Mommens et Ria Vanbroekhoven, tous assistés et représentés par Me E. Merckx, avocat au barreau de Louvain (dans l'affaire n° 6274);

- Patricia Lemmens, François Renard, Marc Didier, Yves Herlemont, Alexis Garcia, Philippe Redivo, Isabelle Nocera, Jean-Luc Delforge, Felipe Van Keirsbilck, William Tomasi, Jacqueline Leroy, Benoit Feron, Françoise Etienne, Pauline Dujardin, Juan José Zaragoza, Christophe Kelecom, Yasar Arslan, Nicole Diederens, Mathieu Masini, Sabri Bal, Micha Vandermeulen, Carine Macors, Carine Focant, Marc Blasband, Nathalie Pietquin, Lea Bacchetta, Matthieu Lallemand, Mejido Kamari, Patrick Gendarme, Joëlle Brouillard, Veronique Lorge, François Brasseur, Martine Demanet, Luc Fripiat, Simon Dupuis, Stefano Leone, Kana Bukuru, Nadia Mtioui, José Nicolaye, Jan Talpe, Nadia Abou-Hacem, Lorenzo Arias Alvarez, Annick Dieu, Cecile Broche, Patricia Berti, Sonia Gybels, Viviane Francqué, Nordine Saidi, Thierry Allard-Demoustiez, Marion Laing, Joseph Adam, Marie Joséé Thouvenin, Guy Decoster, Laurent Thouvenin, José Garcia Moreno, Ludivine Frix, Paloma Bénito, Michel Noirret, André Wauters, Placide Aimé Maloba, Joseph Dewez, Marie-Jeanne Goffinet, Léon Poncin, José Chambeau, Eve Tondeur, Serge Wangneur, Léon-Jean Lakaie, Egil Franssen, Nadia El F'kih, David Hassoun, Hussam Alwan, Calogera A Tusciano, Anne Fraiture, Myriam Linotte, Raouf Ben Ammar, Emmanuelle Buntinx, Christine Vanschoor, Frédéric Lequeux, Jennifer Van Eeckhout, Sylvia Abraham, Antonina Bonadonna, Latifa Rafie, Daniel De Roover, Michèle Dehaen, Andrée Defaux, André Wauters, Ariane Cornet, Danielle Henard, Didier Grifgnée, Dominic Castagnola, Thierry Deltour, Céline Peeters, Isabelle Cranix, Bayram Cengiz, Jacqueline De Moerlooze, Daniel Liebmann, François Vanneste, Myriam Pacanowski, Virginie Jacques, Nadine Janssens, Laurence Buchet, Marie-Ange Paulus, Claire Bohon, Michel Lebrun, Quentin Garchi, Gérard Tournay, Marc Kisiela, Angelo Gaurino, Patricia Albert, Bernard Lacroix, Muriel Feys, Romuald Landenne, Willy Demeulemeester, Raphaëlle Bosnjak, Annick Van Droogenbroeck, Delphine Delhayé, Aurelie Meunier, Anne-Pascale Kestemont, Jean Claude Servais, Thierry Maton, Ane Guilmot, Halima Yachou, Nancy Salvi, Frédéric Vankeer, Martine Gilquin, Didier Cupers, Maïa Fays, Francis Dumont, Catherine Devezeaux, Hugues Denoncin, Christian Huberty, Chantal Siebert, Nicole Henard, Nicolas Lories, Alain Kuckaertz, Cocito Francesco, Jean Sevrin, Morgan Laitat, Nathalie Leloup, Philippe Brunelle, Jean-Marie Labeau, Michel Zicot,

Jean-Claude Heylen, Monique Lermusiaux, Samuel Bougard, Michaël Lebrun, Raoul Francart, Lucile Duheym, Henri Bartholomeus, Jean Paul Vanlaer, Laurent Pirnay, Stephane Georis, Thierry Coune, Alain Halleux, Thierry Guérin, Michel Bordignon, Marc Mormont, Jose Marie Tonglet, Martine Constant, Jean-Paul Hostyn, Luc Martin, Nadine Trullemans, Jean-Pierre Nossent, Rudy Janssens, Giana Fanni, Jacques Prime, Jean-Claude Roman, Martine Freundlich, Véronique Lefèvre, Freddy Evenepoel, Faouzia Dhaoui, Jean Notermans, René Mauret, François Moens, Karl Bohon, Christian Deforseau, Christian Bianchini, Laurent De Groeve, Philippe Buchet, Simon Fiasse, Dominique Sonveaux, Sarah de Liamchine, Françoise Leduc, Dino Del Puppo, Marcel Breuer, Abdallah Lhaij, Wendy Yerna, Placido Caruso, Giuseppe Lasiello, Yves-Olivier Sinte, Julien Chaput, Christian Ursu, Janine Mayeres, Xavier Mathus, Gérard de Sélys, Anne Sophie Grovonius, Dominique Wilmet, Philippe Delhaise, Gilles Woirin, Bruno Poncelet, Christiane Péruax, Nadine Culot, Virginie Timsonet, Christophe Bavay, Nancy Lemaire, Marc Lebrun, Marie-Thérèse Wolfs, Isabelle Balthazar, Thomas Herickx, Joëlle Simon, Emilie de Liamchine, Frank Laurent, Jean Marie Tréfois, Daniel Minsart, Michael Roufosse, Daniel Herbiet, Françoise Durvin, Marianne Rathmès, Giovanni Temporin, Gwenaëlle Grovonius, Bertrand Bourgeois, Jean Hardy, Maud Evrard, Guy Raulin, Daniel Puissant, Nathalie Georges, Marie Eugène, Bernadette Dépas, Astrid Loriers, Christine Pagnouille, François de Walque, Yves Denayer, Philippe Hubaux, Christian Dubois, André Doyen, Julie Van Dam, Jacques Brichard, Didier Palange, Véronique Janssens, Emilie Marchal, Jacky Coene, Micheline Somma, Nancy Bernard, Mathilde Ellyton, Eglantine Lacroix, Vinciane Denis, John Ellyton, Josiane Fransen, Françoise Ledecq, Marie-Bernadette Delvigne, Fernand François, Gina Huys, Karine Watelet, Marc Verheugen, Catherine Lemièrre, David Morelli, Eric Nemes, Catherine Lemaitre, Didier Van der Meeren, Jérémie De Clerck, Marianne Rathmès, Dominique De Laet, Lionel Scheepmans, Alain Nemes, Raphaël Livet, Jean Lazard, Jean-Pierre Lahaye, Fabienne de Lelys, Nathalie Snakkers, Serge Pollet, Sophie Museur, Robert Polet, Henri Henrotte, Christine Pauporté, Anne Fournier, Anne Loontjens, Jean-Louis Degives, Monique Lermusiaux, Arlette Bruckmann, Joshua Malaise, Marc Gilson, Ornella Romano, Valérie Burye, Christiane Delescluse, Janine Mayeres, Richard Goebel, Anissa Benchekroun, Morgane Ugeux, Victor Fettweis, François Charlot, Michèle Dehaen, Nicolas Halut, Aglaé Perick, Ziyad Bakkali, Brigitte Lebleu, Pierre Clément, Philippe Depryck, Olivier Van Den Brande, Vinciane Authier, Nathalie Dechevres, Serge Corriaux, Didier Lagasse de Loch, Françoise Dossin, Chantal Liégeois, Brigitte Martin, Philippe Defeyt, Michèle Déome, Geneviève Duckerts, Johanna Clabots, Freddy Bornuaw, Erika Nagy, Thierry Müller, Laurent Dufrasne, Michel Lecomte, Benoît Degrève, Karim Senhaji, Jean-Marie Lison, Martine Lejune, Nathalie Van Assche, Denis Flament, Patrick George, Robert Lallemand, Bernard Heunders, Ernesto Olivito, Stefano Leone, Etienne Guillaume, Sylviane Roncins, Guy Decoster, Francis Leboutte, Noémie Cravatte, Léon Poncin, Sara Tavares Gouveia, Sylvie De Braekeleer, Joel Ghysels, Raphaël d'Olne, Anne Dasnoy, Elise Pirsoul, Alexandrina Loretani, René-Paul Malevé, Matthieu Schmit, Arnaud Dupuis, Marylise Wauters, Josée Degey, Viviane Degey, Débora Decock, Guylène Olivares, Julie Guillaume, Jessica Derese et Nathalie Gérard, tous assistés et représentés par Me E. Merckx (dans l'affaire n° 6274).

Les parties requérantes dans les affaires n°s 6274 et 6298 ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique dans les mêmes affaires.

Par ordonnance du 11 mai 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er juin 2016 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 2 juin 2016, a fixé l'audience au 29 juin 2016.

A l'audience publique du 29 juin 2016 :

- ont comparu :

. Me K. Salomez et Me A. De Becker, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6274;

. Alain Martin, en personne;

. Me V. Pertry, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

*Quant à la recevabilité*

*En ce qui concerne l'affaire n° 6249*

A.1.1. La première partie requérante dans l'affaire n° 6249, l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne », expose qu'elle s'est notamment donné pour objet social de combattre l'injustice et toutes rétrogradations des droits en général et des droits sociaux en particulier d'un individu ou d'une collectivité, notamment au regard de l'article 23 de la Constitution et du principe de *standstill*. Les autres parties requérantes dans la même affaire sont des personnes physiques qui font valoir que les dispositions qu'elles attaquent les atteignent directement dans leurs revenus et leur pouvoir d'achat.

A.1.2. Le Conseil des ministres soulève une première exception d'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt à agir dans le chef de toutes les parties requérantes. En ce qui concerne l'ASBL « Mouvement de la Gauche Démocrate et Citoyenne », il relève qu'elle n'a pas d'intérêt propre et que la seule finalité statutaire qui pourrait être prise en compte pour démontrer un intérêt collectif, à savoir la défense des droits sociaux, résulte d'une modification des statuts réalisée 4 jours avant l'introduction du recours, et que cette finalité n'est pas d'une nature particulière et ne peut être distinguée de l'intérêt général. En ce qui concerne les parties requérantes personnes physiques, le Conseil des ministres considère que leur intérêt ne peut être admis sur la base de la simple affirmation qu'elles subissent une perte de revenus, les montants avancés étant purement hypothétiques et la méthode de calcul n'étant pas explicitée.

A.1.3. Le Conseil des ministres soulève une seconde exception d'irrecevabilité de la requête pour défaut d'exposé suffisamment clair.

*En ce qui concerne l'affaire n° 6274*

A.2.1. Les dix premières parties requérantes dans l'affaire n° 6274 sont des personnes physiques qui font valoir que les dispositions qu'elles attaquent les atteignent directement dans leurs revenus et leur pouvoir d'achat. Les huitième à dixième parties requérantes dans l'affaire n° 6274 sont en outre les présidents de trois organisations syndicales représentatives, qui participent en cette qualité aux négociations collectives. Les onzième à treizième parties requérantes sont des organisations syndicales représentatives qui défendent les droits des travailleurs, des fonctionnaires et des allocataires sociaux. Elles estiment que leurs prérogatives, en tant qu'organisations syndicales, sont atteintes par les dispositions qu'elles attaquent.

A.2.2. Les 351 personnes physiques, parties intervenantes francophones, et les 413 personnes physiques, parties intervenantes néerlandophones, intervenant toutes dans l'affaire n° 6274, exposent qu'elles sont directement et défavorablement affectées par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi attaqué, dans la mesure où elles perçoivent soit un salaire, soit une rémunération en tant que fonctionnaire, soit des allocations sociales et que leurs revenus seront donc touchés par le saut et le blocage de l'index.

A.2.3. Le Conseil des ministres soulève une exception d'irrecevabilité du recours dans l'affaire n° 6274, dans le chef des trois organisations syndicales, qui sont des associations de fait. Il estime que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux prérogatives des syndicats, de sorte que ces parties requérantes ne disposent pas de la capacité requise pour introduire le recours.

Il considère également que les huitième à dixième parties requérantes, agissant en tant que responsables syndicaux, n'ont pas intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées dans la mesure où ces dispositions ne portent pas atteinte à la liberté de négociation collective.

A.2.4. Les parties requérantes relèvent que l'argumentation au fond du Conseil des ministres, en ce qui concerne la liberté de négociation collective, contredit sa position relative à la recevabilité du recours dans le chef des organisations syndicales.

A.2.5. Le Conseil des ministres relève que les parties intervenantes ne démontrent pas leur intérêt à intervenir dans l'affaire.

*En ce qui concerne l'affaire n° 6298*

A.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6298 est une personne physique qui se présente comme pensionné.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que le recours dans l'affaire n° 6298 est irrecevable, premièrement parce que la partie requérante ne démontre pas son intérêt à agir, deuxièmement parce que la requête n'expose pas de grief et troisièmement parce qu'elle ne contient aucun exposé clair permettant de comprendre en quoi les règles invoquées seraient violées.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne les moyens pris dans l'affaire n° 6249*

A.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6249 prennent un premier moyen de la violation, par les articles 2, 3 et 6 de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi, de l'article 8 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, pris isolément ou lu en combinaison avec les articles 33, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution. Elles exposent que les dispositions qu'elles attaquent permettent une suspension de l'index qui a pour effet de compromettre le pouvoir d'achat des travailleurs, fonctionnaires et allocataires sociaux, que cette mesure n'était pas annoncée dans les programmes électoraux des partis politiques composant l'actuelle majorité et qu'en conséquence, leur droit de voter et d'élire les représentants de leur choix en fonction d'un programme politique a été méconnu.

A.4.2. Le Conseil des ministres estime, en ordre principal, que le moyen est irrecevable pour défaut d'exposé clair. A titre subsidiaire, il fait valoir qu'il est en tout cas non fondé. Il relève que le lien entre les dispositions qui seraient violées et la position défendue par les parties requérantes n'est pas démontré et ne voit pas en quoi les dispositions attaquées auraient pu impacter le droit aux élections libres ou le droit de vote. Il ajoute que les parties requérantes se méprennent en ce que le mandat des parlementaires n'est pas un mandat impératif, mais bien un mandat général et collectif, de sorte qu'ils sont amenés à prendre des décisions qui ne sont pas forcément avalisées par la collectivité tout entière. Il précise enfin que le contrôle sur la façon dont les parlementaires exercent leur mandat se fait lors des élections suivantes et que les dispositions attaquées ne modifient en rien la façon dont se tiendront les prochaines élections.

A.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6249 prennent un second moyen de la violation, par les articles 2, 3 et 6 de la loi du 23 avril 2015, des articles 10, 11, 17, 22*bis* et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 2, 4 et 5 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec la partie I, les articles 1er à 19 et l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée. Elles font grief aux dispositions attaquées d'avoir un effet défavorable sur le niveau de vie des travailleurs salariés, des fonctionnaires et des allocataires sociaux et sur celui de leurs familles, mais non sur celui des indépendants, rentiers, actionnaires de sociétés et de leurs familles. Elles ajoutent que ces dispositions ont pour effet de ne plus permettre la négociation collective quant à la fixation du niveau de rémunération et qu'elles privent les parties requérantes du fruit des négociations collectives. Elles font valoir que le modèle belge de l'indexation automatique des salaires et des allocations sociales est un acquis historique qui est leur propriété. Elles considèrent que la mesure du saut d'index n'est pas nécessaire pour réduire le handicap salarial de la Belgique par rapport aux pays voisins et qu'il n'y a pas d'analyse économique objective justifiant la suspension de l'indexation.

A.5.2. Le Conseil des ministres fait valoir, en ordre principal, que le second moyen est irrecevable pour défaut d'exposé suffisamment clair. En ordre subsidiaire, il soutient que le moyen n'est pas fondé. Il expose que l'article 17 de la Constitution est étranger à la question du blocage de l'index, de même que l'article 22*bis*, qui, en garantissant le droit de l'enfant de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement, ne va pas jusqu'à interdire l'application d'un saut d'index sur les salaires, allocations et traitements. En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, il rappelle qu'aucun effet de *standstill* n'a été reconnu par la Cour au droit à une rémunération équitable. Il ajoute que les parties ne démontrent pas en quoi le saut d'index porterait atteinte à ce droit et qu'en tout état de cause, même s'il fallait considérer que les dispositions attaquées portent atteinte à ce droit, cette atteinte serait justifiée par des motifs liés à l'intérêt général. Il précise encore que le législateur a veillé à tempérer l'impact des dispositions attaquées en leur conférant un caractère temporaire et en les accompagnant de mesures destinées à compenser la perte du pouvoir d'achat des travailleurs et allocataires concernés et, en particulier, des plus vulnérables d'entre eux. En ce qui concerne le droit de négociation collective, le Conseil des ministres souligne que le législateur n'a pas abandonné ses prérogatives aux partenaires sociaux et qu'il peut, à tout moment, légiférer en matière sociale.



Enfin, en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres considère que les deux catégories de personnes citées par les parties requérantes ne sont pas délimitées de manière logique dès lors qu'un salaire ne peut pas être comparé avec une rente ou avec des revenus d'actions, de même que les revenus professionnels d'un indépendant ne peuvent être comparés avec d'autres sortes de revenus mobiliers. Il ajoute qu'une même personne peut appartenir en même temps à plusieurs de ces catégories. Il expose que le mécanisme du saut d'index ne peut toucher que des revenus indexés, ce qui justifie que les revenus des indépendants, les rentes et les autres types de revenus ne soient pas concernés par la mesure, et qu'en outre, ces revenus ne présentent pas de lien logique avec l'objectif du législateur de réduire l'écart salarial avec les pays voisins.

*En ce qui concerne les moyens pris dans l'affaire n° 6274*

A.6.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6274 prennent un premier moyen de la violation, par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015, de l'article 23 de la Constitution, considéré isolément ou lu en combinaison avec les articles 4, 6 et 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT) et avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que ces différents textes garantissent le droit à une rémunération équitable, le droit à la sécurité sociale, en ce compris le droit aux prestations familiales, et le droit aux négociations collectives. Elles font valoir que les dispositions qu'elles attaquent entraînent un recul sensible du niveau de protection relatif à ces droits fondamentaux et, en conséquence, une violation de l'effet de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution et consacré par la jurisprudence de la Cour. En ce qui concerne le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de rémunération équitable, elles estiment que le recul du niveau de protection est évident, puisque les dispositions attaquées entraînent une diminution définitive de 2 % du niveau réel de toutes les allocations et rémunérations. En ce qui concerne le droit aux négociations collectives, les parties requérantes constatent que par le blocage et le saut d'index, le législateur soustrait aux partenaires sociaux une matière devant faire l'objet de négociations. Elles ajoutent qu'une conclusion identique s'impose en ce qui concerne l'application des dispositions attaquées aux rémunérations des fonctionnaires. Elles concluent que les dispositions attaquées entraînent un recul flagrant du droit aux négociations collectives.

A.6.1.2. Les parties requérantes estiment que le recul dans la protection des droits fondamentaux occasionné par les dispositions attaquées n'est justifié par aucun motif d'intérêt général. Elles exposent que le législateur a motivé ces dispositions par la nécessité d'améliorer la compétitivité des entreprises belges en réduisant le handicap salarial du pays par rapport aux pays voisins (France, Allemagne et Pays-Bas). Elles font d'abord valoir qu'un tel objectif ne constitue pas une motivation sérieuse pour justifier le recul important dans la protection des droits qu'elles dénoncent, s'agissant de droits universels, garantis précisément pour éviter que les Etats, dans une concurrence économique débridée, ne pratiquent le dumping social et pour les obliger à faire jouer la concurrence sur un autre terrain que celui des droits sociaux. Elles contestent ensuite l'utilisation faite par le Gouvernement du rapport du groupe d'experts « compétitivité et emploi », qu'elles considèrent comme incomplet et non actuel. Elles font de même au sujet du rapport technique du Conseil central de l'économie. Elles font valoir que la prise en considération d'autres facteurs économiques montre que l'écart salarial avec les pays voisins va se réduire, jusqu'à devenir négatif en 2020, ce qui prouve que les mesures attaquées étaient totalement superflues en vue de restaurer la compétitivité. En outre, elles considèrent que l'objectif de réduire le handicap salarial de la Belgique ne peut en tout état de cause pas justifier le blocage et le saut d'index en ce qui concerne les rémunérations des fonctionnaires et les allocations sociales, qui n'ont rien à voir avec cet objectif. Enfin, elles indiquent que le Gouvernement n'a absolument pas envisagé d'autres mesures pouvant atteindre le but recherché tout en étant moins attentatoires aux droits fondamentaux.

A.6.1.3. Les parties intervenantes dans l'affaire n° 6274 appuient l'argumentation des parties requérantes.

A.6.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen est partiellement irrecevable pour défaut d'exposé relatif à la façon dont les dispositions attaquées violeraient les articles 6 et 12 de la Charte sociale européenne révisée, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 7 du Pacte

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 4 de la Convention de l'OIT n° 98 et l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.6.2.2. Le Conseil des ministres estime que les dispositions attaquées ne peuvent être contrôlées par rapport à un effet de *standstill* relatif au droit à une rémunération équitable, au droit de négociations collectives, au droit à la sécurité sociale et au droit aux prestations familiales, dès lors qu'un tel effet n'a jamais été reconnu pour ces droits. Au surplus, il fait valoir que de toute manière, l'obligation de *standstill*, qui n'est pas absolue, n'est pas méconnue. Il souligne tout d'abord qu'aucune rémunération ou allocation n'est, par l'effet des dispositions attaquées, diminuée, de sorte qu'il ne saurait être question d'un recul de la protection. Il ajoute que même s'il fallait constater une baisse de revenus, celle-ci ne serait pas significative parce que la neutralisation de l'index n'est que temporaire, qu'elle n'atteint que 2 % et qu'elle est liée à des mesures ayant un impact positif, de sorte que la diminution n'est, réellement, que de 0,5 %. Il attire enfin l'attention sur la circonstance que les dispositions attaquées ont pour objectif de promouvoir l'emploi, de sorte que le niveau de protection global contre la pauvreté va augmenter.

A.6.2.3. Le Conseil des ministres fait valoir qu'en tout état de cause, des motifs d'intérêt général justifient un éventuel recul de la protection, même si celui-ci devait être jugé sensible. Il cite à cet égard l'objectif de réduire le handicap salarial de la Belgique vis-à-vis de ses voisins, de garantir la compétitivité des entreprises et de maintenir les dépenses publiques dans des limites acceptables et estime que le législateur jouit, par rapport à ces objectifs, d'une large marge d'appréciation. Il considère que les parties requérantes n'expliquent pas en quoi l'article 23 de la Constitution s'opposerait à la poursuite de ces objectifs. Il précise que l'objectif de maintenir les dépenses publiques à un niveau raisonnable justifie que le saut d'index soit appliqué aux rémunérations des fonctionnaires.

A.6.3. Les parties requérantes répondent que ce n'est pas parce qu'un effet de *standstill* n'a pas encore été reconnu aux droits fondamentaux cités au moyen qu'un tel effet ne pourrait être invoqué, puisque le principe de *standstill* s'attache à l'ensemble de l'article 23 de la Constitution.

Elles estiment qu'il est évident qu'une réduction, en valeur réelle, des salaires, rémunérations et allocations est la conséquence des dispositions attaquées. Elles considèrent que l'objectif de relever le niveau global de l'emploi n'a aucune incidence sur certaines catégories de personnes, comme les pensionnés ou les personnes en invalidité, qui doivent quand même supporter la mesure. Elles ajoutent que les mesures positives vantées par le Conseil des ministres n'adoucissent en rien l'effet global des dispositions attaquées.

Elles font valoir que la réduction du niveau de protection constatée n'est absolument pas justifiée à la lumière des critères déterminés, tant dans le contexte du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que dans celui de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 9 du Pacte. Elles considèrent que le Gouvernement n'a en outre examiné aucune mesure alternative permettant d'atteindre les mêmes objectifs, alors que de telles mesures existaient.

A.6.4. Le Conseil des ministres considère que l'article 23 de la Constitution n'impose à la Cour ni de procéder à un examen de la nécessité des mesures attaquées ni de rechercher si d'autres mesures auraient pu être adoptées. Il estime que les parties requérantes critiquent en réalité l'opportunité des mesures attaquées. Il énumère les dispositions qui ont été prises pour compenser l'effet de la neutralisation temporaire de l'indice santé lissé.

Il ajoute qu'il n'existe pas de droit de négociation collective en ce qui concerne les allocations sociales.

A.7.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6274 prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la première branche, elles font grief aux dispositions attaquées de créer une discrimination entre différents groupes de travailleurs, à savoir, d'une part, les salariés et les fonctionnaires et, d'autre part, les indépendants, les titulaires de professions libérales, les notaires, les huissiers de justice et les administrateurs de société. Elles estiment que toutes ces catégories de personnes se

trouvent dans une situation comparable, non seulement parce qu'elles tirent toutes un revenu de leur travail mais aussi parce que la rémunération qui leur est payée, à l'instar du salaire payé aux salariés, a un impact sur la compétitivité des entreprises.

Les parties intervenantes dans l'affaire n° 6274 développent une argumentation similaire.

A.7.1.2. Par la seconde branche, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées créent une discrimination entre, d'une part, les personnes qui jouissent des revenus de leur travail ou d'une allocation sociale et, d'autre part, les personnes qui bénéficient d'autres sources de revenus, mobiliers et immobiliers. Elles soulignent que le mécanisme attaqué n'est pas applicable aux loyers. Elles ajoutent qu'il est évident que beaucoup de personnes n'ont pas d'autres revenus que ceux de leur travail ou que des allocations sociales et que les mesures attaquées ont donc un impact disproportionné pour ces personnes, contrairement aux personnes qui jouissent de revenus diversifiés. Elles ajoutent que la circonstance que ces personnes ne doivent pas participer aux efforts en vue de restaurer la compétitivité des entreprises n'est absolument pas motivée, alors que leur comportement a également un impact sur celle-ci.

Les parties intervenantes dans l'affaire n° 6274 développent une argumentation similaire.

A.7.2.1. Le Conseil des ministres remarque, en ce qui concerne les deux branches du moyen, que les différences de traitement alléguées ne concernent pas des catégories de personnes, puisqu'une même personne peut être à la fois salarié et indépendant et jouir de revenus du travail et d'autres sources de revenus, mais bien des catégories de revenus.

A.7.2.2. A l'égard de la première branche, le Conseil des ministres rappelle que les dispositions attaquées poursuivent un double but : d'une part, restaurer la capacité de concurrence des entreprises en vue de promouvoir la création d'emplois et, d'autre part, limiter les dépenses publiques. Il estime qu'il est cohérent, par rapport à ces objectifs, de limiter l'application du saut d'index aux salaires, rémunérations de fonctionnaires et allocations sociales. Il fait remarquer que les revenus des indépendants ne sont pas liés à l'index, de sorte qu'il ne serait pas envisageable de leur appliquer un saut d'index, ce qui rend les catégories en cause non comparables au regard des dispositions attaquées.

Le Conseil des ministres ajoute qu'en tout état de cause, la mesure est pertinente et proportionnée.

A.7.2.3. A l'égard de la seconde branche, le Conseil des ministres estime que les sources de revenus comparées ne sont pas comparables, puisqu'il n'y a pas d'indexation automatique des revenus mobiliers et immobiliers. Il ajoute que les buts poursuivis par la mesure de saut d'index ne concernent pas les revenus mobiliers et immobiliers. Il ajoute qu'en tout état de cause, la mesure est pertinente et proportionnée.

A.7.3. Les parties requérantes font valoir que la circonstance que certaines personnes recueillent des revenus provenant de plusieurs sources n'interdit pas de considérer qu'il existe différentes catégories de personnes, selon le critère de la provenance de leurs revenus, et que ces personnes sont traitées différemment par les mesures attaquées. Elles relèvent que le Conseil des ministres avance deux objectifs différents, qui concernent deux catégories de personnes différentes, à savoir les salariés d'une part et les fonctionnaires et allocataires sociaux de l'autre, ce qui démontre qu'il n'aurait pas été inconcevable d'adopter des normes similaires pour d'autres catégories de personnes recueillant d'autres sortes de revenus, notamment pour les indépendants. Elles ajoutent que, s'il est vrai que les indépendants ne sont pas comme tels soumis à un mécanisme d'indexation, nombre d'entre eux prévoient un tel mécanisme contractuellement, de sorte qu'il est possible de leur appliquer une mesure similaire à celles qui sont attaquées.

Au sujet de la seconde branche, les parties requérantes font valoir que les personnes qui recueillent des revenus de biens mobiliers ou immobiliers se trouvent dans la même situation que les salariés, ce qui est moins le cas des fonctionnaires et allocataires sociaux, parce que ces sources de revenus ont un impact important sur la position concurrentielle de la Belgique. Elles font valoir que la plupart des contrats de bail contiennent une clause d'indexation et qu'il est évident qu'un saut d'index pourrait parfaitement leur être appliqué.

A.8.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6274 prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015, de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu isolément ou en combinaison avec les articles 5, § 1er, IV, 5, § 1er, II, 4°, a), et 87, §§ 2 et 3, de la même loi spéciale et avec l'article 127 de la Constitution. Elles exposent que le saut et le blocage d'index réalisés par les dispositions attaquées concernent également des revenus qui ne relèvent pas de la compétence fédérale, mais bien de celles des communautés et des régions, comme les traitements des fonctionnaires communautaires et régionaux, ceux des enseignants, les prestations familiales et les allocations pour personnes âgées. Elles reconnaissent que cette constatation n'implique pas forcément que les dispositions ont été prises en violation de la compétence fédérale puisque le législateur fédéral peut prendre des dispositions générales en matière de politique des prix et des revenus, dispositions qui s'appliquent également aux prix et revenus qui relèvent des compétences régionales et communautaires. Elles insistent toutefois sur le fait que ceci n'est possible que lorsque la mesure concerne les revenus et prix de manière générale et qu'elle a pour but de sauvegarder la position concurrentielle de l'économie belge et de créer de la justice sociale. A cet égard, elles font remarquer que les mesures attaquées ne concernent pas tous les prix et revenus et renvoient à leur deuxième moyen. Elles relèvent encore que la position concurrentielle des entreprises ne dépend pas uniquement de la hauteur ou de l'indexation des salaires, mais également d'autres facteurs qui ne sont pas concernés par les mesures attaquées. Elles ajoutent, en ce qui concerne la justice sociale, que les dispositions attaquées ont justement un effet déplorable à ce niveau puisqu'elles touchent les revenus des salariés et pas le loyer qu'ils devront payer, de sorte qu'elles ont un effet d'appauvrissement évident pour les personnes concernées. Elles en concluent que les mesures attaquées sont, au contraire des exigences posées par la loi spéciale du 8 août 1980, sélectives et qu'elles aggravent l'injustice sociale, de sorte qu'elles ne peuvent relever de la compétence fédérale.

Les parties intervenantes dans l'affaire n° 6274 développent la même argumentation.

A.8.2. Le Conseil des ministres fait valoir qu'il convient d'établir une distinction claire entre la compétence en matière de politique des revenus et la compétence en matière de politique des prix. Il renvoie à plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui confirment la compétence de principe du législateur fédéral pour adopter les dispositions attaquées, qui concernent des mesures générales relatives aux revenus, au sens de la réglementation de la « politique des revenus ». Il estime que l'argumentation des parties requérantes est erronée en ce qu'elle repose sur l'idée selon laquelle une réglementation ne peut être « générale » que si elle concerne tous les revenus. Il considère que les dispositions en cause ont une portée générale dès lors qu'elles n'ont pas pour objet de réglementer les prix et revenus d'une manière spécifique et dans certains domaines déterminés. Il ajoute que la simple circonstance que les revenus des indépendants et les loyers sont exclus de l'application des dispositions attaquées ne porte pas atteinte au caractère général de la réglementation puisque, d'une part, les revenus des indépendants ne sont pas liés à l'index et que, d'autre part, le mécanisme de l'indexation des loyers est de nature totalement différente de celui de l'indexation des revenus en cause dans le présent recours. En outre, il considère qu'il n'est pas correct d'affirmer que les dispositions attaquées n'auraient pas pour effet d'améliorer la position concurrentielle de la Belgique, pour la seule raison que certains « coûts » seraient exclus du saut d'index. Enfin, il fait valoir que l'affirmation selon laquelle la loi attaquée serait contraire à la justice sociale est une simple opinion propre aux parties requérantes et qu'en outre, rien n'impose au législateur de poursuivre un objectif de justice sociale pour exercer cette compétence.

A.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6274 prennent un quatrième moyen de la violation, par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015, des articles 26 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, point 2, de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec la convention de l'OIT n° 98 et avec l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent la liberté syndicale. Elles exposent que le droit aux négociations collectives est un élément essentiel du droit de créer des syndicats et donc de la liberté syndicale. Elles se réfèrent à leur premier moyen et considèrent que l'atteinte portée par les dispositions attaquées au droit aux négociations syndicales constitue donc également une violation de la liberté syndicale.

A.9.2.1. Le Conseil des ministres estime que le quatrième moyen est partiellement irrecevable, en ce qu'il ne contient pas d'exposé permettant de comprendre en quoi l'article 6, point 2, de la Charte sociale européenne révisée, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention de l'OIT n° 98 et l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne seraient violés.

A.9.2.2. Le Conseil des ministres constate que le droit aux négociations collectives n'est pas garanti par les articles 26 et 27, mais bien par l'article 23 de la Constitution et en déduit que le moyen doit être rejeté pour ce motif. En ordre subsidiaire, il fait valoir qu'en tout état de cause, le droit aux négociations collectives n'est pas violé par les dispositions attaquées. Il rappelle que l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit pas un droit absolu aux négociations collectives. Il fait valoir que les dispositions attaquées satisfont aux conditions énoncées par le paragraphe 2 de cet article en ce qu'elles poursuivent des objectifs légitimes, qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique et qu'elles sont proportionnées aux buts poursuivis.

A.9.3. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées constituent une violation du droit aux négociations collectives, lequel est un élément essentiel de la liberté syndicale, cette dernière étant à son tour une composante de la liberté d'association. Elles estiment que c'est à bon droit qu'elles invoquent les articles 26 et 27 de la Constitution qui garantissent les libertés invoquées et non, comme le fait l'article 23, le maintien du niveau de protection. Elles considèrent que la décision de ne pas respecter les procédures de négociations collectives lors de l'adoption du saut d'index n'est pas une décision prévue par la loi au sens des normes de référence qu'elles invoquent. Les limitations de la liberté syndicale qu'elles contestent ne sont donc, d'après elles, pas prévues par la loi. Elles font valoir que ces limitations ne sont pas justifiées par un objectif légitime car les objectifs avancés par le Conseil des ministres ne sont ni clairs, ni cohérents et ne se rapportent qu'à la mesure elle-même, à savoir le saut d'index, mais ne justifient pas le fait que les procédures de négociations collectives n'aient pas été respectées.

A.9.4. Le Conseil des ministres estime qu'il est absurde de prétendre que l'article 23 de la Constitution ne garantit que le maintien du niveau de protection en ce qui concerne le droit de négociation collective et non ce droit lui-même.

*En ce qui concerne les moyens pris dans l'affaire n° 6298*

A.10.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6298 prend un premier moyen de la violation, par l'article 2, § 3, de la loi du 23 avril 2015, des articles 16, 17 et 172 de la Constitution. Elle considère que le blocage de l'indice lissé mensuel, en ce qu'il s'applique aux pensions, constitue une confiscation manifeste des biens, une privation de propriété et un impôt déguisé.

A.10.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée ne peut être qualifiée d'expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution. Il souligne que la mesure attaquée ne concerne qu'une indexation potentielle et future et qu'elle n'implique pas le remboursement de montants de pension déjà perçus. Il fait valoir qu'il ne s'agit pas non plus d'une confiscation au sens de l'article 17 de la Constitution, qui ne concerne que les confiscations générales des biens. Enfin, il relève que la partie requérante ne démontre absolument pas en quoi la disposition attaquée constituerait un impôt.

A.10.3. La partie requérante relève que le Conseil des ministres expose longuement que la loi a pour objet la promotion de l'emploi et de la compétitivité, mais qu'il n'expose pas en quoi le saut d'index appliqué aux pensions améliore la compétitivité. Elle fait valoir que les sauts d'index passés n'ont pas été réinvestis dans l'économie mais n'ont servi qu'à réduire les dépenses de l'Etat, de sorte que la diminution du nombre de chômeurs vantée par le Conseil des ministres n'est pas due aux sauts d'index, mais bien à une amélioration de la conjoncture. Elle estime que sa pension n'est pas une allocation sociale, mais bien un juste retour de son épargne.

A.10.4. Le Conseil des ministres rappelle qu'un des objectifs poursuivis par le législateur est la limitation des dépenses publiques et répète que la mesure de neutralisation temporaire de l'indice santé lissé appliqué aux pensions de retraite est parfaitement adaptée à cet objectif.

A.11.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6298 prend un second moyen de la violation, par la disposition attaquée en ce qu'elle s'applique aux loyers, de l'article 17 de la Constitution.

A.11.2. Le Conseil des ministres fait valoir que ce moyen procède d'une lecture erronée de la disposition attaquée puisqu'elle ne concerne pas les loyers.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation des articles 2 (affaires n<sup>os</sup> 6249, 6274 et 6298), 3 et 6 (affaire n° 6249) de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi.

B.1.2. L'article 2 attaqué, qui prend place dans le chapitre 1er, intitulé « Blocage de l'indice santé lissé », du titre 2, intitulé « Modération salariale », de cette loi, remplace le chapitre II du titre Ier de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 « portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays » par les dispositions suivantes :

« CHAPITRE II. Liaison des rémunérations à l'indice des prix à la consommation

Section 1<sup>ère</sup>. - Définition de l'indice santé et de l'indice santé lissé

Art. 2. § 1er. ' L'indice des prix calculé et nommé à cet effet ', ci-après nommé ' l'indice santé ', est un indice des prix mensuel qui exclut un certain nombre de produits de l'indice des prix à la consommation, notamment :

- a) les boissons alcoolisées;
- b) les produits du tabac;
- c) les carburants, à l'exception du GPL;
- d) l'effet de la cotisation énergie introduite par la loi du 22 juillet 1993 instaurant une cotisation sur l'énergie en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi;
- e) l'effet de la taxe compensatoire des accises introduite par l'article 29 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses.

La liste des produits exclus, visée à l'alinéa 1er, peut être adaptée par le Roi, après avis de la Commission de l'Indice, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis précité doit être rendu dans les deux mois. A défaut de celui-ci il est censé être favorable.

§ 2. L'indice santé lissé, également nommé indice lissé, est égal à la moyenne arithmétique des indices santé des quatre derniers mois, lesquels sont calculés comme déterminé au § 1er, alinéa 1er.

Pour le calcul de l'indice santé lissé, un facteur multiplicateur variable selon les périodes tel que visé aux articles *2bis* et *2quater* est appliqué.

§ 3. Pour l'application de l'article *2ter*, § 2, l'indice de référence est un indice mensuel calculé en multipliant la moyenne arithmétique déterminée à l'article 2, § 2 par un facteur 0,98.

Pour le calcul de l'indice de référence, les fractions de centièmes d'unité sont arrondies au centième supérieur ou négligées, selon qu'elles atteignent ou non 50 % d'un centième.

§ 4. Pour l'application de l'article *2ter*, § 1er, le mois de référence est le premier mois au cours duquel l'indice de référence visé au § 3 est supérieur à l'indice santé lissé du mois de mars 2015.

#### Section 2. - Période précédant le blocage de l'indice santé lissé

Art. *2bis*. L'indice santé lissé est calculé jusqu'au mois de mars 2015 en multipliant la moyenne arithmétique déterminée à l'article 2, § 2 par un facteur 1.

#### Section 3. - Blocage de l'indice santé lissé

Art. *2ter*. § 1er. A partir du mois d'avril 2015 jusqu'au mois précédent le mois de référence déterminé à l'article 2, § 4, l'indice santé lissé est bloqué au niveau de l'indice santé lissé du mois de mars 2015.

§ 2. L'indice de référence défini à l'article 2, § 3, sera calculé à partir du mois d'avril 2015 jusqu'au mois de référence inclus, tel que défini à l'article 2, § 4.

#### Section 4. - Période succédant au blocage de l'indice santé lissé

Art. *2quater*. L'indice santé lissé est, à partir du mois de référence tel que déterminé à l'article 2, § 4, calculé en multipliant la moyenne arithmétique déterminée à l'article 2, § 2, par un facteur 0,98 et cela sans effet rétroactif.

Pour le calcul de l'indice santé lissé à partir du mois de référence tel que déterminé à l'article 2, § 4, les fractions de centièmes d'unité sont arrondies au centième supérieur ou négligées, selon qu'elles atteignent ou non 50 % d'un centième.

## Section 5. - Indexations salariales négatives

Art. 3. Les dispositions des articles 2 à *2quater* ne peuvent avoir pour conséquence une diminution nominale de salaire durant la période courant du 1er avril 2015 jusqu'au mois de référence, déterminé à l'article 2, § 4.

## Section 6. - Dispositions diverses

Art. *3bis*. Dans toutes les dispositions légales et réglementaires, dans toutes les dispositions figurant dans les conventions individuelles et collectives de travail, dans tous les autres accords entre l'employeur et le travailleur et dans toutes les décisions unilatérales de l'employeur qui prévoient une liaison des rémunérations, des traitements, des allocations sociales, des sursalaires, des primes et des indemnités à un indice des prix, il doit être tenu compte de l'indice santé lissé ».

B.1.3. Ces dispositions réalisent le « blocage » et le « saut » de l'indice santé lissé. Cet indice doit être appliqué lors du calcul de l'indexation des rémunérations, des traitements, des allocations sociales, des sursalaires, des primes et des indemnités pour lesquels une liaison à un indice des prix est prévue (articles 1er, *1erbis* et *3bis* de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 précité).

L'indice santé lissé est la moyenne arithmétique des indices santé des quatre derniers mois. Dès le mois d'avril 2015, il est bloqué à son niveau du mois de mars 2015 et n'évolue donc plus parallèlement à l'évolution des prix. Dans le même temps, un indice de référence est créé. Cet indice de référence est obtenu en multipliant l'indice santé lissé par un facteur 0,98, de sorte qu'il est inférieur de 2 % à l'indice santé lissé. Le blocage de l'indice santé lissé à son niveau du mois de mars 2015 est maintenu jusqu'à ce que sa valeur soit dépassée par celle de l'indice de référence, donc jusqu'au moment où l'indice de référence aura augmenté de 2 %. A ce moment, l'indice santé lissé recommencera à fluctuer, au départ de sa valeur du mois de mars 2015. En d'autres termes, à ce moment, l'indice de référence, inférieur de 2 % à la valeur que l'indice santé lissé aurait eue en l'absence de blocage, deviendra l'indice santé lissé et les 2 % de différence ne seront pas récupérés.



B.1.4. L'article 3 attaqué abroge les articles 4, 5 et 8 à 14 du même arrêté royal. Il s'agit de dispositions qui, d'après l'exposé des motifs de la loi attaquée, étaient « devenues superflues » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 18).

B.1.5. L'article 6 attaqué remplace l'article 171 du Code pénal social par la disposition suivante :

« Article 171. La liaison de la rémunération à l'indice des prix à la consommation

Est puni d'une sanction de niveau 2, l'employeur, son préposé ou son mandataire qui n'a pas respecté le mode d'indexation prescrit par les articles 2 à 2<sup>quater</sup> de l'arrêté royal du 23 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays.

L'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés ».

*Quant à la recevabilité*

*En ce qui concerne l'affaire n° 6249*

B.2.1. Le Conseil des ministres soulève une première série d'exceptions d'irrecevabilité de la requête, tirées du défaut d'intérêt à agir dans le chef de toutes les parties requérantes.

B.2.2. Les deuxième à seizième parties requérantes sont des personnes physiques qui bénéficient soit de revenus du travail en tant que fonctionnaire ou salarié, soit d'une allocation de pension, de chômage ou d'invalidité. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner le calcul du montant précis de la perte de revenus occasionnée par l'article 2 attaqué de la loi du 23 avril 2015 pour chacune de ces personnes, il doit être admis que cette disposition, en instaurant un blocage et un saut de l'indice santé lissé applicable au calcul de l'indexation de leurs revenus, affecte directement et défavorablement leur situation financière. Elles justifient dès lors de l'intérêt à agir en annulation devant la Cour.

En conséquence, il n'est pas nécessaire d'examiner la capacité et l'intérêt à agir de la première partie requérante.

B.2.3. Le Conseil des ministres soulève également une exception d'irrecevabilité de la requête, tirée du défaut d'exposé suffisamment clair.

B.2.4. Les deux moyens indiquent de façon suffisante en quoi les normes de référence invoquées seraient transgressées par les mesures du « saut d'index » et du « blocage d'index ». La requête est, en conséquence, recevable en ce qu'elle vise ces mesures, mises en œuvre par l'article 2 de la loi attaquée.

En revanche, la requête ne contient aucun grief dirigé contre les articles 3 et 6 de la loi attaquée. Elle est en conséquence irrecevable en ce qu'elle vise ces deux dispositions.

B.2.5. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées, sauf en ce que la requête vise les articles 3 et 6 de la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi.

*En ce qui concerne l'affaire n° 6274*

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des huitième à treizième parties requérantes, qui sont des organisations syndicales et les présidents de celles-ci. L'intérêt à agir des première à septième parties requérantes, qui sont des personnes physiques bénéficiant soit de revenus du travail en tant que salariés ou fonctionnaires, soit d'allocations sociales, n'est pas contesté.

B.3.2. Dès lors que, pour le même motif que celui qui est indiqué en B.2.2, les première à septième parties requérantes justifient d'un intérêt à poursuivre l'annulation de l'article 2 de la loi du 23 avril 2015, il n'est pas nécessaire d'examiner si les huitième à treizième parties requérantes justifient également de l'intérêt requis.

B.3.3. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.3.4. Pour le même motif que celui qui est indiqué en B.2.2, les parties intervenantes justifient d'un intérêt à intervenir dans la procédure.

*En ce qui concerne l'affaire n° 6298*

B.4.1. Le Conseil des ministres soulève une première exception d'irrecevabilité, tirée du défaut d'intérêt dans le chef de la partie requérante.

B.4.2. La partie requérante bénéficie d'une pension de retraite. Pour le même motif que celui qui est indiqué en B.2.2, elle justifie de l'intérêt à agir en annulation de l'article 2 de la loi du 23 avril 2015.

B.4.3. Le Conseil des ministres soulève une deuxième exception d'irrecevabilité, tirée du défaut de griefs et du défaut d'exposé suffisamment clair.

B.4.4. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.4.5. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la requête contient bien un exposé des faits et des moyens, même si celui-ci est très succinct. La partie requérante identifie les normes attaquées et les normes de référence, et expose en quoi ces normes attaquées méconnaîtraient ces normes de référence.

Les moyens sont exposés de manière suffisamment compréhensible, de sorte qu'il est satisfait à l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.4.6. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

*Quant à l'ordre d'examen des moyens*

B.5.1. L'examen de la conformité de l'article 2 de la loi du 23 avril 2015 attaqué aux règles répartitrices de compétences doit précéder celui de la compatibilité de cette disposition avec les droits et libertés invoqués par les parties. La Cour examine dès lors en premier lieu le troisième moyen dans l'affaire n° 6274.

B.5.2. La Cour examine ensuite les moyens en les groupant de la façon suivante :

- la violation alléguée du droit de vote (premier moyen dans l'affaire n° 6249);
- la violation alléguée de l'obligation de *standstill* en ce qu'elle s'attache au droit à une rémunération équitable et au droit à la sécurité sociale, en ce compris le droit aux prestations familiales (premier moyen (*partim*) dans l'affaire n° 6274);
- la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination (second moyen (*partim*) dans l'affaire n° 6249 et deuxième moyen dans l'affaire n° 6274);
- la violation alléguée du droit de négociation collective (second moyen (*partim*) dans l'affaire n° 6249, premier (*partim*) et quatrième moyens dans l'affaire n° 6274);
- la violation alléguée du droit de propriété (affaire n° 6298).

*Quant à la répartition des compétences*

B.6.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6274 est pris de la violation, par l'article 2 de la loi du 23 avril 2015, de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu isolément ou en combinaison avec les articles 5, § 1er, IV, 5, § 1er, II, 4°, a), et 87, §§ 2 et 3, de la même loi spéciale et avec l'article 127 de la Constitution.

Les parties requérantes font grief au législateur fédéral d'avoir adopté la mesure attaquée au titre de sa compétence en matière de politique des revenus alors que les conditions d'exercice de cette compétence n'auraient pas été réunies, dès lors que la mesure concernée ne serait pas générale et qu'elle ne tendrait pas à réaliser la justice sociale.

B.6.2. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

[...]

3° la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d); ».

B.6.3. L'article 5, § 1er, IV, de la même loi spéciale attribue aux communautés la compétence en matière de prestations familiales. L'article 5, § 1er, II, 4°, a), de la même loi spéciale leur attribue la politique des handicapés, à l'exception « des règles et du financement, en ce compris les dossiers individuels, des allocations aux handicapés autres que l'allocation d'aide aux personnes âgées ». L'article 87, §§ 2 et 3, de la même loi spéciale attribue aux communautés et aux régions le pouvoir de nommer leur personnel et de fixer les règles relatives à leurs statuts administratif et pécuniaire, à l'exception des règles relatives aux pensions. L'article 127 de la Constitution attribue notamment aux communautés la compétence en matière d'enseignement.

B.7.1. Dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il a été précisé, à propos de la compétence fédérale en matière de politique des revenus :

« La politique des revenus consiste dans l'ensemble des moyens utilisés par l'Etat pour exercer une influence sur la libre fixation des rémunérations des différentes catégories de revenus.

L'intervention de l'Etat vise à encadrer l'évolution de tous les revenus afin de sauvegarder la compétitivité de l'économie belge et de réaliser la justice sociale.

Cet encadrement a notamment trait au pouvoir de rendre obligatoires les conventions collectives du travail, à la fixation et à l'adaptation au coût de la vie des salaires et traitements, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ainsi que des prestations sociales, à la fixation des tarifs et honoraires des professions libérales, aux revenus du capital et des biens immobiliers » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, pp. 133-134).

B.7.2. Il fut encore précisé à ce sujet, lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat :

« L'autorité fédérale restera compétente en matière de politique des prix et des revenus. Elle peut à ce titre utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix, afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaires que sur ceux relevant des compétences fédérales. Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 100).

B.8.1. En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précité, l'autorité fédérale est seule compétente pour régler, de manière générale, la politique des revenus. Cette compétence comprend celle de prendre des mesures visant à modérer les revenus, en ce compris les revenus liés à des matières pour lesquelles les communautés et les régions sont compétentes, dans la mesure jugée nécessaire par le législateur pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

B.8.2. Dans son avis relatif à l'avant-projet de loi devenu la loi attaquée, le Conseil d'Etat a observé :

« L'autorité fédérale dispose sur [la base de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat] d'un pouvoir général pour régler de manière générale et uniforme la ' politique des prix et des revenus '. Sans régler d'une manière spécifique les prix et revenus dans certains domaines relevant de la compétence des communautés ou des régions, l'autorité fédérale peut imposer pour tous les revenus et prix, liés à un indice des prix, la liaison à l'indice santé qu'elle définit. L'exercice

de ce pouvoir général suppose un objectif justifiant la nécessité d'un régime général et uniforme » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 43).

B.9.1. Comme il est dit en B.1.3, les dispositions attaquées sont applicables aux rémunérations, traitements et allocations sociales pour lesquels une liaison à un indice des prix est prévue. Elles ont donc un champ d'application général en ce qu'elles visent tous les revenus pour lesquels une indexation automatique est organisée et non uniquement les revenus relevant d'un ou de plusieurs secteurs d'activité déterminés. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la circonstance que d'autres types de revenus, tels que les revenus de biens mobiliers ou immobiliers ou les revenus bénéficiant aux titulaires de professions indépendantes ou libérales, ne sont pas soumis à la même modération n'ôte pas à la réglementation attaquée son caractère général et ne porte pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale en la matière. La condition selon laquelle la réglementation doit, pour relever de la compétence fédérale, avoir un caractère général, interdit à l'autorité fédérale de prendre des dispositions visant uniquement les revenus dans certaines matières déterminées relevant des compétences fédérées, mais elle ne l'oblige pas à réglementer de manière uniforme tous les revenus de quelque source qu'ils proviennent et de quelque nature qu'ils soient.

B.9.2. Par ailleurs, la circonstance que les travaux préparatoires cités en B.7.1 mentionnent que l'intervention de l'Etat, en matière de politique de revenus, vise à sauvegarder la compétitivité et à réaliser la justice sociale ne saurait être interprétée comme limitant la compétence fédérale en la matière ou comme imposant au législateur fédéral de justifier toute mesure à l'aune de ses bénéfices escomptés en termes de justice sociale.

B.9.3. Les mesures attaquées ont pour objectif principal de « résorber notre handicap salarial constitué depuis 1996 par rapport à nos trois pays voisins et plus importants partenaires commerciaux » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 5), de façon à « restaurer la compétitivité des entreprises ». Elles visent également à « limiter les dépenses publiques » (*ibid.*, p. 10).

De tels objectifs permettent incontestablement à l'autorité fédérale d'exercer sa compétence générale en matière de politique des revenus.

B.10. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6274 n'est pas fondé.

*Quant au droit de vote*

B.11.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6249 est pris de la violation, par l'article 2 de la loi attaquée, de l'article 8 de la Constitution, « interprété à la lumière » de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 33, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution.

Les parties requérantes font grief au législateur d'avoir adopté les mesures du saut et du blocage de l'indice santé lissé alors que ces mesures n'avaient pas été annoncées dans les programmes électoraux des partis politiques dont les élus composent la majorité à la Chambre des représentants, ce qui porterait atteinte à leur droit de vote et à leur droit d'élire leurs représentants en fonction du programme des partis dont ces représentants font partie.

B.11.2. L'article 8 de la Constitution dispose :

« La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

[...] ».

Les droits politiques visés par cette disposition constitutionnelle trouvent leur fondement dans le droit du citoyen de prendre part à l'exercice de la souveraineté. Ils concernent le droit



de participer, comme électeur ou comme candidat, aux élections des assemblées délibérantes de l'Etat fédéral, des communautés, des régions, des provinces et des communes.

B.11.3. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme garantissent également le droit à des élections libres et périodiques. Les articles constitutionnels cités au moyen établissent le principe de la démocratie représentative, suivant lequel les pouvoirs émanent de la Nation et les membres des deux Chambres représentent celle-ci et non uniquement ceux qui les ont élus.

B.12. Il découle du principe selon lequel les élus représentent la Nation que le mandat électif n'est pas un mandat impératif. Les membres de la Chambre des représentants ne reçoivent pas d'instructions de la part de leurs électeurs et leur action politique n'est pas, d'un point de vue juridique, limitée ou contrainte par les déclarations qu'eux-mêmes ou des représentants du parti politique auquel ils appartiennent ont faites avant les élections. La validité d'une norme législative au regard de la Constitution ne saurait en conséquence être mise en cause par la seule circonstance que les élus qui ont voté positivement lors de son adoption n'avaient pas annoncé qu'ils le feraient, voire avaient fait part de leur intention de ne pas le faire.

B.13. Le premier moyen dans l'affaire n° 6249 n'est pas fondé.

*Quant au droit à une rémunération équitable et au droit à la sécurité sociale*

B.14.1.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6274 est pris de la violation, par l'article 2 de la loi attaquée, de l'article 23 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec les articles 4, 6 et 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail et avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes font grief à la disposition attaquée de porter atteinte à l'obligation de *standstill*, garantie par l'article 23 de la Constitution, qui s'attache au droit à une rémunération équitable, au droit à la sécurité sociale, au droit aux prestations familiales et au droit de négociation collective.

La Cour examine d'abord ce moyen en tant qu'il se rapporte au droit à une rémunération équitable, au droit à la sécurité sociale et au droit aux prestations familiales. Elle examine ce moyen en tant qu'il se rapporte au droit de négociation collective ci-après, conjointement avec l'examen des autres moyens qui portent sur ce droit.

B.14.1.2. Le second moyen dans l'affaire n° 6249 est pris de la violation, par l'article 2 de la loi attaquée, des articles 10, 11, 17, 22*bis* et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 2, 4 et 5 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec la partie I, les articles 1er à 19 et l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée.

Les parties requérantes font grief à la disposition attaquée d'avoir un effet défavorable sur le niveau de vie des travailleurs salariés, des fonctionnaires et des allocataires sociaux et de leur famille et pas sur le niveau de vie des travailleurs indépendants, des rentiers et des actionnaires et de leur famille. Elles reprochent aussi à cette disposition de ne plus permettre la négociation collective quant à la fixation des rémunérations.

La Cour examine d'abord ce moyen en tant qu'il se rapporte à la violation de l'effet de *standstill* relativement au niveau de vie des travailleurs salariés, des fonctionnaires et des allocataires sociaux. Elle examine ce moyen en tant qu'il dénonce une discrimination ci-après, conjointement avec l'examen du deuxième moyen dans l'affaire n° 6274. Elle examine ensuite ce moyen, en tant qu'il porte sur le droit de négociation collective, conjointement avec l'examen des autres moyens qui portent sur ce droit et en tant qu'il est pris de l'article 17 de la Constitution, conjointement avec l'examen des moyens qui portent sur la violation du droit de propriété.

B.14.2. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...]

6° le droit aux prestations familiales ».

B.14.3. Le droit à une rémunération équitable est garanti par l'article 4 de la Charte sociale européenne révisée et par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à la sécurité sociale est garanti par l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée et par l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

B.15.1. En matière de conditions de travail et de rémunération équitables, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Il en va de même pour les droits à la sécurité sociale et aux prestations familiales.

B.15.2. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'il faut entendre par une « rémunération équitable ». Il ne précise pas davantage le niveau qui doit être atteint par les allocations sociales relevant du droit à la sécurité sociale ou du droit aux prestations familiales. Il impose au législateur compétent de garantir ces deux droits et de déterminer leurs conditions d'exercice en vue de permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine ».

B.15.3. Les développements de la proposition de révision de la Constitution qui a conduit à l'insertion, dans le titre II de celle-ci, de l'article 23 (numéroté 24bis à l'époque) exposent, au sujet du droit à une juste rémunération :

« Le droit à une juste rémunération constitue un des éléments essentiels des objectifs économiques de l'activité humaine.

[...]

Cette rémunération doit tenir compte des besoins sociaux, culturels et économiques fondamentaux des travailleurs et de leur famille. A côté de ces besoins fondamentaux, la rémunération doit permettre au travailleur de s'inscrire dans des activités plus élevées et complexes, telles que l'enseignement, les avantages culturels et sociaux.

La juste rémunération se détermine, d'une part, par le travail accompli et, d'autre part, par les besoins du travailleur et de sa famille » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 16).

Au sujet du droit à la sécurité sociale, il est indiqué :

« L'inscription de ce droit fondamental dans notre Constitution constitue le couronnement d'un siècle de luttes sociales et s'inscrit dans une évolution axée sur le bien-être et le progrès. [...]

En vertu du texte proposé, toute personne exerçant une activité professionnelle a droit à la sécurité sociale. [...] Il importe de souligner que l'exercice d'un tel droit reste en tout cas lié à l'obligation de cotiser et qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les modalités d'exercice de ce droit, en concertation avec les interlocuteurs sociaux reconnus » (*ibid.*, p. 18).

B.15.4. Les développements de la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de garantir le droit aux prestations familiales exposent quant à eux :

« La présente proposition de révision de la Constitution vise à garantir spécifiquement le droit aux allocations familiales. La Constitution consacrera ainsi que, parmi les droits que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 doivent garantir afin que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine, figurera celui de chacun d'obtenir à charge de l'autorité compétente une contribution aux frais d'entretien et d'éducation des enfants.

[...]

La présente proposition de révision de la Constitution aura donc pour conséquence immédiate que les autorités compétentes en matière de droit aux allocations familiales ne pourront réduire de manière significative le droit que la loi accorde aujourd'hui aux familles de recevoir des pouvoirs publics une contribution financière pour couvrir au moins

partiellement la charge que représentent les frais d'éducation et d'entretien des enfants, à moins que des raisons d'intérêt général ne justifient une telle réduction » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2240/1, p. 2).

B.16.1. L'exposé des motifs relatif à la mesure attaquée indique :

« Le blocage de l'indice santé lissé est temporaire (jusqu'au mois avant le mois de référence). Etant donné que l'indice santé lissé est calculé en tenant compte d'un facteur 0,98 à partir du mois de référence, l'impact de ce blocage de 2 % est, quant à lui, permanent. Les revenus qui sont indexés au moyen de l'indice santé lissé subiront une non-indexation de 2 %, qui ne sera à aucun moment compensée par la suite en ce qui concerne des indexations.

[...]

On entend régulièrement des mises en garde contre les effets sociaux négatifs du saut d'index. Mais il convient de nuancer ce propos. Un saut d'index de 2 % ne porte pas atteinte au pouvoir d'achat à concurrence de 2 %. D'abord, la hausse de l'emploi suite au saut d'index mène à une augmentation du revenu disponible total des familles. Ensuite, les barèmes fiscaux seront toujours indexés, de sorte qu'un revenu brut égal résulte en un revenu net plus élevé. Finalement, le revenu disponible total consiste en d'autres sources de revenus. En conséquence, le revenu net disponible ne diminue pas de 2 %, mais de 1 % par rapport à ce qu'il aurait été en cas de politique inchangée. Grâce au saut d'index, les prix sont également moins élevés (les entreprises doivent en effet intégrer dans leurs prix un coût salarial moins important) de sorte que l'inflation est tempérée, ce qui profite également au pouvoir d'achat. Cet effet à lui seul représente déjà un taux d'inflation inférieur de 1 % d'ici 2017. A terme, l'inflation plus élevée en cas de politique inchangée serait neutralisée par l'indexation automatique, mais entre-temps les ménages auraient été confrontés à ces prix plus élevés de 1 %.

De plus, le gouvernement prend également des mesures d'accompagnement qui adoucissent davantage l'impact du saut d'index sur le pouvoir d'achat. Le relèvement des frais professionnels forfaitaires déductibles génère une augmentation du revenu disponible de 0,4 %. L'augmentation du bonus emploi fiscal relève le revenu disponible de 0,1 %. Cela veut dire que l'impact effectif du saut d'index, combiné aux mesures positives, fera diminuer le revenu disponible de 0,5 %, ce qui est bien en dessous de 2 %. En outre, le saut d'index touche, exprimé en pourcentage, tous les niveaux de revenus dans la même mesure, tandis que les mesures positives joueront beaucoup plus pour les revenus plus faibles.

Le gouvernement prévoit également une enveloppe bien-être de 627 millions d'euros d'ici 2016. Pour adoucir l'impact du saut d'index sur les revenus les plus bas, le gouvernement prévoit spécifiquement une enveloppe complémentaire de 127 millions d'euros. On peut donc dire que le revenu disponible net des revenus plus faibles sera quasiment entièrement préservé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, pp. 6-8).

B.16.2. L'article 3 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, remplacé par l'article 2 de la loi du 3 avril 2015 attaqué, prévoit que les dispositions relatives au blocage de l'indice santé lissé ne peuvent avoir pour conséquence une diminution nominale de salaire durant la période au cours de laquelle cet indice est bloqué.

B.17.1. La mesure attaquée s'inscrit dans la politique menée par les autorités fédérales en vue d'établir les conditions nécessaires à « une importante croissance de l'emploi [...] dans un délai relativement court ». Il ressort de l'exposé des motifs de la disposition attaquée que le législateur estimait que la création d'emplois devait être sa « première priorité » pour les raisons suivantes :

« Parce qu'un emploi est le meilleur remède contre la pauvreté. Parce qu'un emploi donne de la dignité aux gens et un sens à leur vie. Parce qu'une augmentation de l'emploi est nécessaire à la garantie du financement de notre modèle social, de sorte que les personnes infirmes, pensionnées, pauvres, handicapées, ou qui ont perdu leur job puissent bénéficier d'un revenu décent. Parce qu'une prospérité accrue permet aux autorités de continuer à financer des services d'un niveau qualitatif, tels que la sécurité, l'enseignement et les soins de santé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 4).

Par ailleurs, le législateur entendait également limiter les dépenses publiques en modérant les traitements des fonctionnaires et les allocations sociales (*ibid.*, p. 10).

B.17.2. En matière économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés. En l'espèce, il ressort de l'exposé des motifs de la loi attaquée que le législateur, se fondant notamment sur une étude de la Banque nationale, a considéré comme établi que « le saut d'index a un impact positif marqué sur l'emploi » (*ibid.*, p. 7) parce qu'il améliore la compétitivité des entreprises en résorbant le handicap salarial de la Belgique vis-à-vis de ses trois pays voisins, qui sont aussi ses plus importants partenaires commerciaux.

Dès lors que le choix de la mesure attaquée n'apparaît pas manifestement dépourvu de justification raisonnable, il ne revient pas à la Cour de substituer sa propre appréciation de la situation économique et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs d'une

amélioration de la compétitivité des entreprises et de limitation des dépenses publiques à celle du législateur.

B.17.3. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la mesure attaquée constitue en l'espèce un recul significatif de la protection du droit à une rémunération équitable et du droit à la sécurité sociale, en ce compris le droit aux prestations familiales, la diminution du pouvoir d'achat des bénéficiaires des traitements, rémunérations et allocations sociales soumis au blocage et au saut de l'indice santé lissé peut être justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur et mentionnés en B.17.1.

B.17.4. En outre, dès lors que la diminution réelle du pouvoir d'achat occasionnée par la disposition attaquée a une ampleur limitée et qu'elle est compensée par des mesures adoptées conjointement par le législateur et le pouvoir exécutif dans le souci d'adoucir son impact sur les revenus les moins élevés, elle n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour les personnes concernées.

B.18. Le premier moyen dans l'affaire n° 6274, en tant qu'il se rapporte au droit à une rémunération équitable, au droit à la sécurité sociale et au droit aux prestations familiales, et le second moyen dans l'affaire n° 6249, en tant qu'il est pris de la violation de l'obligation de *standstill* garantie par l'article 23 de la Constitution, ne sont pas fondés.

#### *Quant au principe d'égalité et de non-discrimination*

B.19.1.1. Le second moyen dans l'affaire n° 6249 est pris de la violation, par l'article 2 de la loi attaquée, notamment des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes font grief à la disposition attaquée d'avoir un effet défavorable sur le niveau de vie des travailleurs salariés, des fonctionnaires et des allocataires sociaux et de leur famille et pas sur le niveau de vie des travailleurs indépendants, des rentiers et des actionnaires et de leur famille.

B.19.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6274 prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 2 de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par la première branche, elles font grief à la disposition attaquée de créer une discrimination entre, d'une part, les travailleurs salariés et les fonctionnaires et, d'autre part, les indépendants, titulaires de professions libérales, notaires, huissiers et mandataires de sociétés. Par la seconde branche, elles font grief à la disposition attaquée de créer une discrimination entre, d'une part, les personnes qui jouissent d'un revenu de leur travail ou d'une allocation sociale et, d'autre part, les personnes qui jouissent d'autres sources de revenus.

B.19.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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 et de non-discrimination 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.20. Les différences de traitement dénoncées reposent sur le critère de la nature des revenus recueillis par les personnes visées. Seuls les revenus produits par une activité salariée, par une activité en tant que fonctionnaire et par les allocations sociales sont concernés par les mesures de modération concrétisées par le saut et le blocage de l'indice santé lissé. Les autres sortes de revenus ne sont pas concernées par les mêmes mesures de modération.

Ce critère est objectif. La Cour doit examiner s'il est pertinent au regard de l'objet de la disposition attaquée et si les mesures n'ont pas d'effets disproportionnés.

B.21. En adoptant la disposition attaquée, le législateur avait pour objectif de favoriser la création d'emplois, en améliorant la compétitivité des entreprises belges. Cette amélioration



impliquait, selon son analyse de la situation économique, la résorption du handicap salarial du pays vis-à-vis de ses voisins, qui s'était accumulé depuis 1996 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, pp. 4-5). A propos du champ d'application des mesures adoptées, il a été précisé :

« Le gouvernement fédéral [...] opte pour le champ d'application étendu comprenant les salaires, les traitements et les allocations sociales parce que c'est uniquement ainsi que les deux objectifs qu'il souhaite réaliser pourront effectivement être atteints, à savoir restaurer la compétitivité des entreprises (salaires) et limiter les dépenses publiques (traitements et allocations) » (*ibid.*, p. 10).

B.22.1. Les mesures attaquées, qui consistent à prévoir un saut et un blocage de l'indice santé lissé, ne sont envisageables qu'en ce qui concerne les revenus pour lesquels une liaison à cet indice est prévue. Une mesure identique n'aurait dès lors pu être adoptée relativement aux honoraires perçus par les titulaires de professions libérales, aux revenus tirés par les travailleurs indépendants de leurs activités et aux revenus produits par des capitaux.

B.22.2. Par ailleurs, le critère de distinction est pertinent par rapport aux objectifs poursuivis. En effet, dès lors qu'il n'apparaît pas manifestement déraisonnable de considérer, ainsi que l'a fait le législateur, que la modération salariale a un impact positif sur la compétitivité des entreprises, il est pertinent de faire le choix de mesures visant spécifiquement à freiner l'augmentation des salaires et de considérer qu'une mesure identique ne s'impose pas concernant les autres formes de revenus professionnels. De même, le saut et le blocage de l'indice santé lissé appliqués aux traitements des fonctionnaires et aux allocations sociales ont un effet positif sur les dépenses des autorités. La modération des autres types de revenus, tels que les revenus mobiliers ou immobiliers, si elle pouvait être envisagée par la mise en œuvre de mesures ayant un effet semblable aux mesures attaquées, n'aurait en tout état de cause pas le même effet sur les deux objectifs poursuivis par le législateur, de sorte qu'il a pu juger qu'il n'était pas nécessaire d'adopter des dispositions à cette fin.

B.23.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.16.1, la diminution réelle du pouvoir d'achat occasionnée par la disposition attaquée a une ampleur limitée et elle est compensée par des mesures adoptées conjointement par le législateur et le pouvoir exécutif

dans le souci d'adoucir l'impact des mesures attaquées sur les revenus les moins élevés, de sorte qu'elle n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour les personnes concernées.

B.23.2. Enfin, il est exact que le souci d'assurer la justice sociale, qui pourrait conduire à l'adoption de mesures visant à faire porter les efforts de modération des revenus sur l'ensemble des citoyens et non sur certaines catégories d'entre eux, pourrait être rencontré par l'adoption de mesures dans d'autres domaines que celui de la liaison des revenus à l'indice santé. A cet égard, le ministre de l'Emploi a souligné lors des discussions en commission que « les discussions relatives au *tax shift* » permettraient « de rencontrer ces préoccupations » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/003, p. 77). La poursuite de cet objectif légitime et l'adoption de telles mesures relèvent du pouvoir d'appréciation des différents législateurs, chacun pour ce qui concerne son domaine de compétences et échappent à l'examen de la Cour dans le contexte des présents recours.

B.24. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6274 et le second moyen dans l'affaire n° 6249, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ne sont pas fondés.

#### *Quant au droit de négociation collective*

B.25.1.1. Par leur second moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 6249 font encore grief à la disposition attaquée de « ne plus permettre la négociation collective quant à la fixation du niveau de rémunération ». Elles invoquent à cet égard la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison, notamment, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée.

B.25.1.2. Par leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 6274 allèguent la violation, par la disposition attaquée, de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison, notamment, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 28 de la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le droit d'organisation et de négociation collective. Elles estiment que la disposition attaquée comporte un recul significatif et injustifié de la protection du droit de négociation collective.

B.25.1.3. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6274 est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 26 et 27 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, point 2, de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec la Convention n° 98 de l'OIT et avec l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée viole le droit de négociation collective, spécialement en ce qui concerne la fixation des rémunérations des travailleurs salariés et des traitements des fonctionnaires, en ce qu'elle neutralise le contenu des négociations collectives et empêche l'application des conventions collectives qui en ont résulté.

B.25.2. L'article 23 de la Constitution, cité en B.14.2, comprend le droit de négociation collective dans l'énumération des droits qu'il contient.

L'article 26 de la Constitution garantit la liberté de réunion.

L'article 27 de la Constitution garantit le droit de s'associer.

B.25.3. L'article 6 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;
2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;

3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;

et reconnaissent :

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ».

B.25.4. L'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT précitée dispose :

« Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

B.25.5. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de réunion et d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit la liberté syndicale.

B.25.6. L'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit la liberté de réunion et la liberté d'association, ainsi que la liberté syndicale. L'article 28 de cette Charte dispose :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ».

B.26.1. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la circonstance que le droit de négociation collective est cité distinctement par l'article 23 de la Constitution n'implique pas que l'article 27 de celle-ci ne puisse être invoqué par les parties requérantes qui contestent une atteinte à la liberté syndicale en envisageant le droit de négociation collective comme une composante de celle-ci. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6274 est recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 27 de la Constitution, lu en

combinaison avec les dispositions conventionnelles précitées garantissant la liberté syndicale et le droit de négociation collective.

B.26.2. L'article 27 de la Constitution reconnaît le droit de s'associer comme celui de ne pas s'associer et interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une disposition constitutionnelle qui est invoquée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans la disposition constitutionnelle en cause.

Pour déterminer la portée de la liberté d'association, garantie par l'article 27 de la Constitution, il convient dès lors d'avoir également égard, entre autres, à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.26.3. La liberté d'association, telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, implique le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier. Le droit de négocier collectivement des conditions de travail constitue en principe un élément essentiel de la liberté d'association (CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara* c. Turquie, § 154; grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Pastorul Cel Bun »* c. Roumanie, § 135). Une ingérence dans l'exercice du droit de négociation collective n'est pas exclue, mais toute restriction de l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi, poursuivre un ou plusieurs buts légitimes et être nécessaire dans une société démocratique (CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara* c. Turquie, § 159).

B.27. La disposition attaquée, en réalisant le blocage et le saut de l'indice santé lissé, neutralise « temporairement et progressivement les actuels régimes sectoriels de liaison des salaires à l'indice des prix à la consommation, à concurrence de 2 % » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 5). Elle a un effet comparable sur le calcul des traitements des fonctionnaires. Elle s'analyse en conséquence comme une ingérence de l'autorité dans le fruit des négociations collectives relatives aux rémunérations et traitements qui prévoient une liaison de ceux-ci à la fluctuation des prix.

B.28.1. Les mesures attaquées sont prévues par la loi.

Ainsi qu'il est dit en B.17.1, elles poursuivent un double objectif, à savoir favoriser la compétitivité des entreprises en réduisant l'écart salarial de la Belgique par rapport aux pays voisins et maintenir les dépenses publiques dans des limites raisonnables.

B.28.2. De tels objectifs sont légitimes au sens de l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils sont de nature à justifier l'ingérence dans le droit de négociation collective critiquée.

B.28.3. Comme il est dit en B.17.2, les mesures adoptées ne sont pas manifestement dépourvues de justification raisonnable au regard de l'analyse de la situation économique effectuée par le législateur. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en cette matière, il peut être considéré que ces mesures étaient nécessaires, dans une société démocratique, pour tendre vers les objectifs légitimes poursuivis.

B.28.4. Enfin, dès lors que les mesures attaquées ne concernent qu'un aspect limité de la détermination du montant des rémunérations et traitements, elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de mener des négociations collectives et de conclure des conventions collectives, droit dont la portée demeure inchangée pour le surplus.

B.29. Il résulte de ce qui précède que le droit de négociation collective, tel qu'il est garanti par l'article 27 de la Constitution, lu en combinaison, notamment, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas violé. La prise en considération des autres dispositions conventionnelles citées au moyen ne conduit pas à une conclusion différente.

B.30. Dès lors que la Cour conclut à la non-violation, par les mesures attaquées, du droit de négociation collective garanti par l'article 27 de la Constitution, lu en combinaison, notamment, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, le contrôle

au regard de l'obligation de *standstill*, contenue dans l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, ne pourrait mener à une conclusion différente.

B.31. Le second moyen dans l'affaire n° 6249, en ce qu'il est pris de la violation du droit de négociation collective et le premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'effet de *standstill* appliqué au droit de négociation collective, et le quatrième moyen dans l'affaire n° 6274 ne sont pas fondés.

### *Quant au droit de propriété*

B.32.1. Les deux moyens dans l'affaire n° 6298 sont pris de la violation des articles 16, 17 et 172 de la Constitution. Le second moyen dans l'affaire n° 6249 est pris, notamment, de la violation de l'article 17 de la Constitution. Les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de constituer une privation de propriété injustifiée, une confiscation de biens et un impôt déguisé.

B.32.2. L'article 16 de la Constitution prévoit les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa propriété. L'article 17 de la Constitution interdit la peine de confiscation des biens. L'article 172 de la Constitution établit le principe de l'égalité en matière fiscale.

B.33.1. Les mesures attaquées n'entraînent pas de diminution de la valeur nominale des salaires, traitements et allocations sociales. Elles ont cependant pour effet de porter atteinte, dans une mesure limitée, au pouvoir d'achat des bénéficiaires de salaires, traitements ou allocations.

B.33.2. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si une telle atteinte au pouvoir d'achat pourrait constituer une privation de propriété, il suffit de constater qu'en tout état de cause, elle serait, pour des motifs identiques à ceux qui sont exprimés en B.17, justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la disposition attaquée.

Par ailleurs, il n'apparaît pas en quoi les dispositions attaquées pourraient être incompatibles avec les articles 17 et 172 de la Constitution.

B.33.3. Enfin, le second moyen dans l'affaire n° 6298 repose sur une prémisse erronée dès lors que les loyers ne sont pas concernés par la disposition attaquée.

B.34. Les moyens dans l'affaire n° 6298 et le second moyen dans l'affaire n° 6249 ne sont pas fondés.



Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 octobre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

J. Spreutels