# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 13 octobre 2016 (Belgique). RG 130/2016

* Date : 13-10-2016
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20161013-3
* Role number : 130/2016

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.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation des articles 2 (affaires nos 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 1ère. - 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 2quater 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 oeuvre 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, 22bis 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 oeuvre 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 oeuvre 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,
F. Meersschaut
Le président,
J. Spreutels