# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 13 Oktober 2016 (België). RG 130/2016

* Datum : 13-10-2016
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20161013-3
* Rolnummer : 130/2016

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging
a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 juni 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 juli 2015, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3 en 6 van de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 april 2015) door de vzw « 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 en Jean Delier, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M.-F. Lecomte, advocaat bij de balie te Charleroi.
b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 oktober 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 oktober 2015, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, § 2, tweede lid, § 3 en § 4, en van de artikelen 2bis, 2ter en 2quater van het koninklijk besluit van 24 december 1993 « ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen », bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 april 2015), door Hilde Timmermans, Chris Todts, Jef De Coster, Geert De Keersmaecker, Carine Ongaro, Ingrid Daveloose, H'Midou Beneich, Marc Leemans, Rudy De Leeuw, Mario Coppens, het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) en de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Salomez, advocaat bij de balie te Gent.
c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 oktober 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 oktober 2015, heeft Alain Martin beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, § 3, van voormelde wet van 23 april 2015.
Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6249, 6274 en 6298 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.
(...)
II. In rechte
(...)
Ten aanzien van de bestreden bepalingen
B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2 (zaken nrs. 6249, 6274 en 6298), 3 en 6 (zaak nr. 6249) van de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid.
B.1.2. Het bestreden artikel 2, dat is opgenomen in hoofdstuk 1, met als opschrift « Blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex », van titel 2, met als opschrift « Loonmatiging », van die wet, vervangt hoofdstuk II van titel I van het koninklijk besluit van 24 december 1993 « ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen » door de volgende bepalingen :
« HOOFDSTUK II. Koppeling van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen
Afdeling 1. - Definitie van de gezondheidsindex en van de afgevlakte gezondheidsindex
Art. 2. § 1. ' Het prijsindexcijfer dat daartoe berekend en benoemd wordt ', hierna ' de gezondheidsindex ' genoemd, is een maandelijkse prijsindex die een aantal producten uit de index van de consumptieprijzen uitsluit, met name :
a) de alcoholische dranken;
b) de tabakswaren;
c) de motorbrandstoffen, met uitzondering van LPG;
d) de impact van de energiebijdrage die werd ingevoerd bij de wet van 22 juli 1993 tot instelling van een bijdrage op de energie ter vrijwaring van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid;
e) de impact van de accijnscompenserende belasting, ingevoerd bij artikel 29 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen.
De in het eerste lid bepaalde lijst van uitgesloten producten kan, na advies van de Indexcommissie, door de Koning worden aangepast bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Het voormelde advies moet gegeven worden binnen twee maanden. Bij ontstentenis ervan wordt het geacht gunstig te zijn.
§ 2. De afgevlakte gezondheidsindex, ook afgevlakte index genoemd, is gelijk aan het rekenkundige gemiddelde van de gezondheidsindexen van de laatste vier maanden, welke berekend worden zoals bepaald in § 1, eerste lid.
Voor de berekening van de afgevlakte gezondheidsindex wordt een tijdsafhankelijke vermenigvuldigingsfactor toegepast zoals bepaald in de artikelen 2bis en 2quater.
§ 3. Voor de toepassing van artikel 2ter, § 2, is de referentie-index een maandelijkse prijsindex die wordt berekend door de vermenigvuldiging van het in artikel 2, § 2, bepaalde rekenkundige gemiddelde met een factor 0,98.
Voor de berekening van de referentie-index worden de breuken van een honderdste van een eenheid afgerond tot het hogere honderdste of weggelaten, naargelang zij al dan niet 50 % van een honderdste bereiken.
§ 4. Voor de toepassing van artikel 2ter, § 1, is de referentiemaand de eerste maand waarin de in § 3 bepaalde referentie-index hoger is dan de afgevlakte gezondheidsindex van de maand maart 2015.
Afdeling 2. - Periode vóór het blokkeren van de afgevlakte gezondheidsindex
Art. 2bis. De afgevlakte gezondheidsindex wordt tot de maand maart 2015 berekend door de vermenigvuldiging van het in artikel 2, § 2, bepaalde rekenkundige gemiddelde met een factor 1.
Afdeling 3. - Blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex
Art. 2ter. § 1. Vanaf de maand april 2015 tot de maand vóór de in artikel 2, § 4, bepaalde referentiemaand wordt de afgevlakte gezondheidsindex geblokkeerd op de afgevlakte gezondheidsindex van maart 2015.
§ 2. De in artikel 2, § 3, bepaalde referentie-index zal berekend worden vanaf april 2015 tot de in artikel 2, § 4, bepaalde referentiemaand.
Afdeling 4. - Periode nss de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex
Art. 2quater. De afgevlakte gezondheidsindex wordt, vanaf de in artikel 2, § 4, bepaalde referentiemaand, berekend door de vermenigvuldiging van het in artikel 2, § 2, bepaalde rekenkundige gemiddelde met een factor 0,98, en zonder terugwerkende kracht.
Voor de berekening van de afgevlakte gezondheidsindex vanaf de in artikel 2, § 4, bepaalde referentiemaand worden de breuken van een honderdste van een eenheid afgerond tot het hogere honderdste of weggelaten, naargelang zij al dan niet 50 % van een honderdste bereiken.
Afdeling 5. - Negatieve loonindexeringen
Art. 3. De bepalingen van de artikelen 2 tot 2quater mogen geen nominale loonsvermindering tot gevolg hebben in de periode van 1 april 2015 tot aan de in artikel 2, § 4, bepaalde referentiemaand.
Afdeling 6. - Diverse bepalingen
Art. 3bis. Voor de lonen, de wedden, de sociale uitkeringen, de toelagen, de premies en de vergoedingen moet in alle wettelijke en reglementaire bepalingen, in alle bepalingen van individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten, in alle andere akkoorden tussen werkgever en werknemer en in alle eenzijdige beslissingen van de werkgever die voorzien in een koppeling aan een prijsindex, de afgevlakte gezondheidsindex in aanmerking worden genomen ».
B.1.3. Die bepalingen verwezenlijken de « blokkering » en de « sprong » van de afgevlakte gezondheidsindex. Die index moet worden toegepast bij de berekening van de indexering van de lonen, de wedden, de sociale uitkeringen, de toelagen, de premies en de vergoedingen waarvoor in een koppeling aan een prijsindex is voorzien (artikelen 1, 1bis en 3bis van het voormelde koninklijk besluit van 24 december 1993).
De afgevlakte gezondheidsindex is het rekenkundige gemiddelde van de gezondheidsindexen van de laatste vier maanden. Vanaf de maand april 2015 wordt hij geblokkeerd op zijn niveau van maart 2015 en evolueert hij dus niet meer parallel aan de ontwikkeling van de prijzen. Tegelijkertijd wordt een referentie-index gecreëerd. Die referentieindex wordt verkregen door de afgevlakte gezondheidsindex te vermenigvuldigen met een factor 0,98, zodat hij 2 pct. lager is dan de afgevlakte gezondheidsindex. De afgevlakte gezondheidsindex blijft geblokkeerd op zijn niveau van de maand maart 2015 totdat de waarde ervan wordt overschreden door die van de referentie-index, dus tot op het ogenblik dat de referentie-index met 2 pct. zal zijn gestegen. Op dat ogenblik zal de afgevlakte gezondheidsindex opnieuw beginnen te fluctueren, vanaf zijn waarde van de maand maart 2015. Met andere woorden, op dat ogenblik zal de referentie-index, die 2 pct. lager zal zijn dan de waarde die de afgevlakte gezondheidsindex zou hebben gehad zonder een blokkering, de afgevlakte gezondheidsindex worden en zal het verschil van 2 pct. niet worden gerecupereerd.
B.1.4. Het bestreden artikel 3 heft de artikelen 4, 5 en 8 tot 14 van hetzelfde koninklijk besluit op. Het gaat om bepalingen die, volgens de memorie van toelichting van de bestreden wet, « overbodig [waren] geworden » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 18).
B.1.5. Het bestreden artikel 6 vervangt artikel 171 van het Sociaal Strafwetboek door de volgende bepaling :
« Artikel 171. Koppeling van het loon aan het indexcijfer van de consumptieprijzen
Met een sanctie van niveau 2 wordt bestraft, de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber die zich niet heeft gehouden aan de indexatiewijze bepaald bij de artikelen 2 tot 2quater van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van `s lands concurrentievermogen.
De geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers ».
Ten aanzien van de ontvankelijkheid
Wat de zaak nr. 6249 betreft
B.2.1. De Ministerraad werpt een eerste reeks van excepties van onontvankelijkheid van het verzoekschrift op, afgeleid uit de ontstentenis van het vereiste belang van alle verzoekende partijen om in rechte te treden.
B.2.2. De tweede tot en met de zestiende verzoekende partij zijn natuurlijke personen die hetzij inkomsten uit arbeid genieten als ambtenaar of loontrekkende, hetzij een pensioen-, werkloosheids- of invaliditeitsuitkering. Zonder dat het noodzakelijk is de berekening na te gaan van het precieze bedrag van het inkomensverlies dat voor elk van die personen wordt veroorzaakt door het bestreden artikel 2 van de wet van 23 april 2015, moet worden aangenomen dat die bepaling, door een blokkering en een sprong in te voeren van de afgevlakte gezondheidsindex die van toepassing is op de berekening van de indexering van hun inkomsten, hun financiële situatie rechtstreeks en ongunstig raakt. Zij doen bijgevolg blijken van het vereiste belang om voor het Hof een vernietiging te vorderen.
De bekwaamheid en het belang van de eerste verzoekende partij om in rechte te treden, dienen dus niet te worden onderzocht.
B.2.3. De Ministerraad werpt eveneens een exceptie van onontvankelijkheid van het verzoekschrift op, afgeleid uit de ontstentenis van een voldoende duidelijke uiteenzetting.
B.2.4. De twee middelen geven voldoende aan in welk opzicht de aangevoerde referentienormen zouden worden geschonden door de maatregelen van de « indexsprong » en de « indexblokkering ». Het verzoekschrift is bijgevolg ontvankelijk in zoverre het die maatregelen, die ten uitvoer worden gelegd bij artikel 2 van de bestreden wet, beoogt.
Het verzoekschrift bevat daarentegen geen enkele grief die is gericht tegen de artikelen 3 en 6 van de bestreden wet. Het is bijgevolg onontvankelijk in zoverre het die twee bepalingen beoogt.
B.2.5. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen, behalve in zoverre het verzoekschrift de artikelen 3 en 6 van de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid beoogt.
Wat de zaak nr. 6274 betreft
B.3.1. De Ministerraad betwist het belang om in rechte te treden van de achtste tot en met de dertiende verzoekende partij, die vakorganisaties en de voorzitters ervan zijn. Het belang om in rechte te treden van de eerste tot en met de zevende verzoekende partij, die natuurlijke personen zijn die hetzij inkomsten uit arbeid als loontrekkende of ambtenaar, hetzij sociale uitkeringen genieten, wordt niet betwist.
B.3.2. Aangezien, om dezelfde reden als die welke in B.2.2 wordt aangegeven, de eerste tot en met de zevende verzoekende partij doen blijken van een belang om de vernietiging van artikel 2 van de wet van 23 april 2015 te vorderen, is het niet noodzakelijk te onderzoeken of de achtste tot en met de dertiende verzoekende partij ook doen blijken van het vereiste belang.
B.3.3. De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.
B.3.4. Om dezelfde reden als die welke in B.2.2 wordt aangegeven, doen de tussenkomende partijen blijken van een belang om in de procedure tussen te komen.
Wat de zaak nr. 6298 betreft
B.4.1. De Ministerraad werpt een eerste exceptie van onontvankelijkheid op, afgeleid uit de ontstentenis van belang van de verzoekende partij.
B.4.2. De verzoekende partij geniet een rustpensioen. Om dezelfde reden als die welke in B.2.2 wordt aangegeven, doet zij blijken van het belang om de vernietiging te vorderen van artikel 2 van de wet van 23 april 2015.
B.4.3. De Ministerraad werpt een tweede exceptie van onontvankelijkheid op, afgeleid uit de ontstentenis van grieven en uit de ontstentenis van een voldoende duidelijke uiteenzetting.
B.4.4. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.
B.4.5. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, bevat het verzoekschrift wel degelijk een uiteenzetting van de feiten en van de middelen, ook al is die heel beknopt. De verzoekende partij identificeert de bestreden normen en de referentienormen, en zet uiteen in welk opzicht die bestreden normen die referentienormen zouden schenden.
De middelen zijn op voldoende begrijpelijke wijze uiteengezet, zodat is voldaan aan artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.
B.4.6. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.
Ten aanzien van de volgorde van het onderzoek van de middelen
B.5.1. Het onderzoek van de overeenstemming van het bestreden artikel 2 van de wet van 23 april 2015 met de bevoegdheidverdelende regels moet het onderzoek van de bestaanbaarheid van die bepaling met de door de partijen aangevoerde rechten en vrijheden voorafgaan. Het Hof onderzoekt bijgevolg in de eerste plaats het derde middel in de zaak nr. 6274.
B.5.2. Het Hof onderzoekt vervolgens de middelen, als volgt gegroepeerd :
- de aangevoerde schending van het stemrecht (eerste middel in de zaak nr. 6249);
- de aangevoerde schending van de standstill-verplichting in zoverre die verbonden is aan het recht op een billijke beloning en aan het recht op sociale zekerheid, met inbegrip van het recht op gezinsbijslagen (eerste middel (partim) in de zaak nr. 6274);
- de aangevoerde schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (tweede middel (partim) in de zaak nr. 6249 en tweede middel in de zaak nr. 6274);
- de aangevoerde schending van het recht op collectief onderhandelen (tweede middel (partim) in de zaak nr. 6249, eerste (partim) en vierde middel in de zaak nr. 6274);
- de aangevoerde schending van het eigendomsrecht (zaak nr. 6298).
Ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling
B.6.1. Het derde middel in de zaak nr. 6274 is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de wet van 23 april 2015, van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 5, § 1, IV, 5, § 1, II, 4°, a), en 87, §§ 2 en 3, van dezelfde bijzondere wet en met artikel 127 van de Grondwet.
De verzoekende partijen verwijten de federale wetgever de bestreden maatregel te hebben aangenomen op grond van zijn bevoegdheid inzake inkomensbeleid terwijl de voorwaarden voor de uitoefening van die bevoegdheid niet zouden zijn vervuld, aangezien de betrokken maatregel niet algemeen zou zijn en niet ertoe zou strekken de doelstellingen van sociale rechtvaardigheid te dienen.
B.6.2. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :
« Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor :
[...]
3° het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d); ».
B.6.3. Artikel 5, § 1, IV, van dezelfde bijzondere wet wijst aan de gemeenschappen de bevoegdheid toe inzake gezinsbijslagen. Artikel 5, § 1, II, 4°, a), van dezelfde bijzondere wet wijst hun het beleid inzake mindervaliden toe, met uitzondering van « de regelen betreffende en de financiering, met inbegrip van de individuele dossiers, van de toelagen aan de mindervaliden behoudens de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden ». Artikel 87, §§ 2 en 3, van dezelfde bijzondere wet wijst aan de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid toe om hun personeel te benoemen en om de regeling vast te stellen die betrekking heeft op hun administratief en geldelijk statuut, met uitzondering van de pensioenregeling. Artikel 127 van de Grondwet wijst aan de gemeenschappen onder meer de bevoegdheid inzake onderwijs toe.
B.7.1. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd gepreciseerd, met betrekking tot de federale bevoegdheid inzake inkomensbeleid :
« Het inkomensbeleid is het geheel van de middelen aangewend door de Staat om de vrije vaststelling van de vergoedingen van de verschillende inkomenscategorieën te beïnvloeden.
De tussenkomst van de Staat beoogt de omkadering van de evolutie van alle inkomens teneinde de concurrentiepositie van de Belgische economie te vrijwaren alsook de objectieven van sociale rechtvaardigheid te dienen.
Deze omkadering heeft onder meer betrekking op het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten, de vaststelling evenals de aanpassing van lonen en wedden zowel in de privé- als in de openbare sector alsook van de sociale vergoedingen aan de levensduurte, de vaststelling van tarieven en honoraria van de vrije beroepen, de inkomens uit kapitaal en onroerende goederen » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 516/6, pp. 133-134).
B.7.2. Er werd in dat verband nog het volgende gepreciseerd, tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming :
« De federale overheid zal bevoegd blijven inzake het prijs- en inkomstenbeleid. Ze kan uit hoofde hiervan de instrumenten van het prijsbeleid, zoals de prijsblokkeringen, gebruiken om de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren. In dit verband kunnen de maatregelen die ze treft betrekking hebben op de prijzen van diensten en producten die zowel tot de gewest- of gemeenschapsbevoegdheden behoren als op die die tot federale bevoegdheden behoren. Maar deze maatregelen mogen in geen geval tot doel hebben om het gemeenschaps- of gewestbeleid te beïnvloeden, noch tot gevolg hebben dat dit op onevenredige wijze wordt beïnvloed. Het werkelijke doel van de maatregel moet zijn de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren » (Parl. St., Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 100).
B.8.1. Krachtens het voormelde artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is enkel de federale overheid bevoegd om, op algemene wijze, het inkomensbeleid te regelen. Die bevoegdheid omvat die om maatregelen te nemen tot matiging van de inkomens, met inbegrip van de inkomens verbonden aan aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, in zoverre die door de wetgever noodzakelijk wordt geacht om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.
B.8.2. In zijn advies over het voorontwerp van wet dat de bestreden wet is geworden, merkte de Raad van State het volgende op :
« De federale overheid beschikt op grond [van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij artikel 18, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming,] over een algemene bevoegdheid om het ' prijs- en inkomensbeleid ' op een algemene en uniforme wijze te regelen. Zonder op een specifieke wijze de prijzen en inkomens in bepaalde domeinen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren te regelen, kan de federale overheid voor alle inkomens en prijzen die aan een prijsindex gekoppeld worden de koppeling aan de door haar gedefinieerde gezondheidsindex opleggen. Het uitoefenen van deze algemene bevoegdheid veronderstelt een doelstelling die verantwoordt waarom een algemene en uniforme regeling nodig is » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 43).
B.9.1. Zoals vermeld in B.1.3, zijn de bestreden bepalingen van toepassing op de lonen, wedden en sociale uitkeringen waarvoor in een koppeling aan een prijsindex is voorzien. Zij hebben dus een algemeen toepassingsgebied doordat zij alle inkomens beogen waarvoor in een automatische indexering is voorzien, en niet alleen de inkomens die behoren tot een of meerdere welbepaalde activiteitensectoren. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, ontneemt de omstandigheid dat andere soorten van inkomens, zoals inkomens uit roerende of onroerende goederen, of inkomens ten gunste van de beoefenaars van zelfstandige of vrije beroepen, niet aan dezelfde matiging zijn onderworpen, de bestreden reglementering niet haar algemene karakter en doet zij geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid op dat gebied. De voorwaarde volgens welke een reglementering, om onder de federale bevoegdheid te vallen, een algemeen karakter moet hebben, verbiedt de federale overheid bepalingen aan te nemen die uitsluitend de inkomens beogen in bepaalde specifieke aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de deelentiteiten behoren, maar zij verplicht haar niet om alle inkomens, ongeacht de bron en de aard ervan, op een uniforme manier te reglementeren.
B.9.2. De omstandigheid dat de in B.7.1 geciteerde parlementaire voorbereiding vermeldt dat de tussenkomst van de Staat, inzake inkomensbeleid, ertoe strekt het concurrentievermogen te vrijwaren en de doelstellingen van sociale rechtvaardigheid te dienen, kan overigens niet zo worden geïnterpreteerd dat zij de federale bevoegdheid op dat gebied beperkt of de federale wetgever verplicht om elke maatregel te verantwoorden naar de maatstaf van de verwachte voordelen ervan in termen van sociale rechtvaardigheid.
B.9.3. Het hoofddoel van de bestreden maatregelen bestaat erin « de sinds 1996 opgebouwde loonkostenhandicap tegenover onze drie buurlanden en belangrijkste handelspartners [...] goed te maken » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 5), teneinde « het concurrentievermogen van ondernemingen [te herstellen] ». Zij beogen eveneens « de overheidsuitgaven [te beperken] » (ibid., p. 10).
Zulke doelstellingen laten de federale overheid ontegenzeggelijk toe haar algemene bevoegdheid inzake inkomensbeleid uit te oefenen.
B.10. Het derde middel in de zaak nr. 6274 is niet gegrond.
Ten aanzien van het stemrecht
B.11.1. Het eerste middel in de zaak nr. 6249 is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de bestreden wet, van artikel 8 van de Grondwet, « geïnterpreteerd in het licht » van artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 42, 61, 74 en 174 van de Grondwet.
De verzoekende partijen verwijten de wetgever de maatregelen van de sprong en de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex te hebben aangenomen terwijl die maatregelen niet waren aangekondigd in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen waarvan de verkozenen de meerderheid vormen in de Kamer van volksvertegenwoordigers, hetgeen afbreuk zou doen aan hun stemrecht en aan hun recht om hun vertegenwoordigers te verkiezen op grond van het programma van de partijen waarvan die vertegenwoordigers deel uitmaken.
B.11.2. Artikel 8 van de Grondwet bepaalt :
« De staat van Belg wordt verkregen, behouden en verloren volgens de regelen bij de burgerlijke wet gesteld.
De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.
[...] ».
De in die grondwetsbepaling beoogde politieke rechten vinden hun grondslag in het recht van de burger op deelneming aan de uitoefening van de soevereiniteit. Zij betreffen het recht om, als kiezer of als kandidaat, deel te nemen aan de verkiezingen voor de beraadslagende vergaderingen van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten.
B.11.3. Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgen eveneens het recht op vrije en periodieke verkiezingen. De in het middel aangehaalde grondwetsartikelen leggen het beginsel van de representatieve democratie vast, volgens hetwelk de machten uitgaan van de Natie en de leden van beide Kamers die laatste vertegenwoordigen en niet enkel degenen die hen hebben verkozen.
B.12. Uit het beginsel volgens hetwelk de verkozenen de Natie vertegenwoordigen vloeit voort dat een door verkiezing verkregen mandaat geen imperatief mandaat is. De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers krijgen geen instructies van hun kiezers en hun politieke optreden wordt, vanuit juridisch oogpunt, niet beperkt of bedwongen door de verklaringen die zijzelf of vertegenwoordigers van de politieke partij waartoe zij behoren, hebben afgelegd vóór de verkiezingen. De geldigheid van een wetskrachtige norm ten opzichte van de Grondwet kan bijgevolg niet ter discussie worden gesteld door louter de omstandigheid dat de verkozenen die voor de aanneming ervan hebben gestemd niet hadden aangekondigd dat zij dat zouden doen, of zelfs hun intentie te kennen hadden gegeven om dat niet te doen.
B.13. Het eerste middel in de zaak nr. 6249 is niet gegrond.
Ten aanzien van het recht op een billijke beloning en het recht op sociale zekerheid
B.14.1.1. Het eerste middel in de zaak nr. 6274 is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de bestreden wet, van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 4, 6 en 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 7 en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie en met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling afbreuk te doen aan de standstill-verplichting, gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, die verbonden is aan het recht op een billijke beloning, het recht op sociale zekerheid, het recht op gezinsbijslagen en het recht op collectief onderhandelen.
Het Hof onderzoekt dat middel eerst in zoverre het betrekking heeft op het recht op een billijke beloning, het recht op sociale zekerheid en het recht op gezinsbijslagen. Het onderzoekt dat middel daarna in zoverre het betrekking heeft op het recht op collectief onderhandelen, samen met het onderzoek van de andere middelen die dat recht betreffen.
B.14.1.2. Het tweede middel in de zaak nr. 6249 is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11, 17, 22bis en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2, 4 en 5 tot 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met deel I, de artikelen 1 tot 19 en artikel 31 van het herziene Europees Sociaal Handvest.
De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling een ongunstig effect te hebben op de levensstandaard van de loontrekkenden, de ambtenaren en de uitkeringsgerechtigden en hun gezin, en niet op de levensstandaard van de zelfstandigen, de renteniers en de aandeelhouders en hun gezin. Zij verwijten die bepaling ook niet langer een collectieve onderhandeling over het vaststellen van de lonen toe te laten.
Het Hof onderzoekt dat middel eerst in zoverre het betrekking heeft op de schending van het standstill-effect betreffende de levensstandaard van de loontrekkenden, de ambtenaren en de uitkeringsgerechtigden. Het onderzoekt dat middel daarna in zoverre het een discriminatie aanklaagt, samen met het onderzoek van het tweede middel in de zaak nr. 6274. Het onderzoekt dat middel vervolgens, in zoverre het betrekking heeft op het recht op collectief onderhandelen, samen met het onderzoek van de andere middelen die betrekking hebben op dat recht, en in zoverre het is afgeleid uit artikel 17 van de Grondwet, samen met het onderzoek van de middelen die handelen over een schending van het eigendomsrecht.
B.14.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :
« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.
Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.
Die rechten omvatten inzonderheid :
1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
[...]
6° het recht op gezinsbijslagen ».
B.14.3. Het recht op een billijke beloning wordt gewaarborgd bij artikel 4 van het herziene Europees Sociaal Handvest en bij artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het recht op sociale zekerheid wordt gewaarborgd bij artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en bij artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.
B.15.1. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.
Hetzelfde geldt voor de rechten op sociale zekerheid en op gezinsbijslagen.
B.15.2. Artikel 23 van de Grondwet preciseert niet wat moet worden verstaan onder een « billijke beloning ». Het preciseert evenmin het niveau dat moet worden bereikt door de sociale uitkeringen die vallen onder het recht op sociale zekerheid of onder het recht op gezinsbijslagen. Het verplicht de bevoegde wetgever die twee rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen om eenieder in staat te stellen « een menswaardig leven te leiden ».
B.15.3. In de toelichting bij het voorstel tot herziening van de Grondwet dat heeft geleid tot de invoeging, in titel II ervan, van artikel 23 (destijds artikel 24bis) wordt het volgende uiteengezet, over het recht op een billijke beloning :
« Het recht op een billijke beloning vormt een essentieel bestanddeel van de economische doelstellingen t.o.v. de menselijke activiteit.
[...]
Deze beloning moet rekening houden met de fundamentele sociale, culturele en economische behoeften van de werknemers en hun familie. Naast deze fundamentele behoeften moet de beloning aan de werknemers de mogelijkheid bieden om zich in te schrijven in hogere en complexe bezigheden, zoals het onderwijs, culturele en sociale voordelen.
De billijke beloning wordt enerzijds vastgesteld door de gepresteerde arbeid en anderzijds door de levensbehoeften van de werknemer en van zijn familie » (Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/3°, p. 16).
Wat het recht op sociale zekerheid betreft, wordt het volgende aangegeven :
« Het opnemen van dit grondrecht in onze fundamentele akte is de bekroning van honderd jaar sociale strijd en ligt in de lijn van het sturen naar welzijn en vooruitgang. [...]
Volgens de voorgestelde tekst heeft een ieder die een beroepsactiviteit uitoefent recht op sociale zekerheid. [...] Het is belangrijk te benadrukken dat de uitoefening van dergelijk recht echter gekoppeld blijft aan de bijdrageplicht en dat het de overheid is die, samen met de betrokken erkende sociale gesprekspartners, de modaliteiten van de uitoefening van dergelijk recht bepaalt » (ibid., p. 18).
B.15.4. In de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet teneinde het recht op gezinsbijslagen te waarborgen, wordt het volgende uiteengezet :
« Het onderhavige voorstel strekt er toe specifiek het recht op kinderbijslag te waarborgen. Zo zal er door de Grondwet worden bevestigd dat onder de rechten die de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel moeten waarborgen opdat ieder het recht zou hebben een menswaardig leven te leiden, er het recht zal zijn van ieder om ten laste van de bevoegde overheid een bijdrage te ontvangen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen.
[...]
Het onderhavige voorstel tot herziening zal dus als onmiddellijk gevolg hebben dat de overheden die bevoegd zijn voor het recht op kinderbijslag het recht niet aanzienlijk zullen kunnen verminderen dat de wet nu aan de gezinnen toekent om van de overheid een financiële bijdrage te ontvangen om de last van de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen ten minste gedeeltelijk te dekken, tenzij redenen van algemeen belang een dergelijke vermindering verantwoorden » (Parl. St., Senaat, 2012-2013, nr. 5-2240/1, p. 2).
B.16.1. De memorie van toelichting bij de bestreden maatregel geeft aan :
« De blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex is tijdelijk (tot de maand vóór de referentie-maand). Aangezien de afgevlakte gezondheidsindex vanaf de referentie-maand structureel rekent met een factor 0,98 zal de 2 % -blokkering permanent haar impact behouden. De inkomens die geïndexeerd worden met de afgevlakte gezondheidsindex hebben een niet-indexering ten belope van 2 % ondergaan, dewelke op geen enkel moment meer wordt hersteld wat indexeringen betreft.
[...]
Vaak wordt gewaarschuwd voor de negatieve sociale gevolgen van de indexsprong. Dit moet toch genuanceerd worden. Een indexsprong van 2 % tast de koopkracht van de gezinnen niet aan ten belope van 2 %. Ten eerste brengt de toename van de werkgelegenheid ten gevolge van de indexsprong een verhoging van het totale beschikbare inkomen met zich mee. Ten tweede worden de belastingschijven nog steeds geïndexeerd, waardoor hetzelfde bruto-inkomen in een hoger netto-inkomen uitmondt. Ten slotte bestaat het totale beschikbare inkomen ook uit andere inkomensbronnen. Bijgevolg vermindert het netto beschikbare inkomen niet met 2 %, maar met 1 % ten opzichte van wat het zou geweest zijn bij ongewijzigd beleid. De indexsprong zorgt op zich ook voor lagere prijzen (bedrijven moeten immers een lagere loonkost doorrekenen in hun prijzen), zodat de inflatie getemperd wordt, wat eveneens de koopkracht ten goede komt. Dat effect alleen al is goed voor een 1 % lagere inflatie tegen 2017. Op termijn zou de hogere inflatie bij ongewijzigd beleid wel geneutraliseerd zijn geworden door de automatische indexering, maar ondertussen zouden de gezinnen wel geconfronteerd zijn geweest met de 1 % hogere prijzen.
Daarnaast neemt de regering ook begeleidende maatregelen die de impact van de indexsprong op de koopkracht verder verzachten. De verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten zorgt voor een toename van het beschikbaar inkomen met 0,4 %. De stijging van de fiscale werkbonus doet het beschikbaar inkomen met 0,1 % stijgen. Dit wil zeggen dat de daadwerkelijke impact van de indexsprong, gecombineerd met de positieve maatregelen, het beschikbaar inkomen met 0,5 % doet afnemen, wat dus veel minder is dan 2 % . Bovendien raakt de indexsprong alle inkomensniveaus procentueel in dezelfde mate, terwijl de positieve maatregelen proportioneel veel zwaarder doorwegen voor de lagere inkomens.
Ook voorziet de regering in een welvaartsenveloppe van 627 miljoen euro tegen 2016. Specifiek om de impact van de indexsprong op de laagste inkomens te milderen, voorziet zij in een bijkomende enveloppe van 127 miljoen euro. Er kan dus gesteld worden dat het netto beschikbaar inkomen van de lagere inkomens quasi volledig zal worden gevrijwaard » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, pp. 6-8).
B.16.2. Artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, vervangen bij het bestreden artikel 2 van de wet van 3 april 2015, voorziet erin dat de bepalingen betreffende de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex geen nominale loonsvermindering tot gevolg mogen hebben in de periode gedurende welke die index wordt geblokkeerd.
B.17.1. De bestreden maatregel past in het beleid dat door de federale overheid wordt gevoerd om de noodzakelijke voorwaarden te creëren voor « een indrukwekkende werkgelegenheidsgroei [op relatief korte termijn] ». Uit de memorie van toelichting van de bestreden bepaling blijkt dat de wetgever van mening was dat jobcreatie zijn « belangrijkste prioriteit » moest zijn, om de volgende redenen :
« Omdat een job het beste medicijn tegen armoede is. Omdat een job mensen waardigheid en een zin in hun leven geeft. Omdat meer jobs nodig zijn om de financiering van ons sociaal model te verzekeren zodat hulpbehoevenden, gepensioneerden, armen, mensen met een handicap, mensen die hun werk verloren hebben, een fatsoenlijk inkomen kunnen genieten. Omdat meer welvaart de overheid ertoe in staat stelt om diensten van kwalitatief niveau te blijven financieren, zoals veiligheid, onderwijs of gezondheidszorg » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 4).
De wetgever wilde overigens ook de overheidsuitgaven beperken door een matiging van de ambtenarenwedden en van de sociale uitkeringen (ibid., p. 10).
B.17.2. In economische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken. Te dezen blijkt uit de memorie van toelichting van de bestreden wet dat de wetgever, uitgaande van met name een studie van de Nationale Bank, het als bewezen achtte dat « de indexsprong [...] een uitgesproken positieve impact [heeft] op de werkgelegenheid » (ibid., p. 7) omdat hij het concurrentievermogen van de ondernemingen verbetert door de loonkostenhandicap van België tegenover zijn drie buurlanden, die ook zijn belangrijkste handelspartners zijn, weg te werken.
Aangezien de keuze van de bestreden maatregel niet manifest zonder redelijke verantwoording blijkt, komt het het Hof niet toe zijn beoordeling van de economische situatie en van de middelen die moeten worden aangewend om de doelstellingen, namelijk een verbetering van het concurrentievermogen van de ondernemingen en een beperking van de overheidsuitgaven, te bereiken, in de plaats te stellen van het oordeel van de wetgever.
B.17.3. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of de bestreden maatregel te dezen een aanzienlijke achteruitgang inhoudt van de bescherming van het recht op een billijke beloning en van het recht op sociale zekerheid, met inbegrip van het recht op gezinsbijslagen, kan de vermindering van de koopkracht van de gerechtigden van wedden, lonen en sociale uitkeringen die zijn onderworpen aan de blokkering en de sprong van de afgevlakte gezondheidsindex worden verantwoord door de door de wetgever nagestreefde doelstellingen van algemeen belang zoals vermeld in B.17.1.
B.17.4. Aangezien de reële vermindering van de koopkracht die door de bestreden bepaling wordt veroorzaakt een beperkte omvang heeft en omdat zij wordt gecompenseerd door maatregelen die door de wetgever en de uitvoerende macht samen worden aangenomen vanuit de bekommernis om de impact ervan op de minst hoge inkomens te milderen, heeft zij bovendien geen onevenredige gevolgen voor de betrokkenen.
B.18. Het eerste middel in de zaak nr. 6274, in zoverre het betrekking heeft op het recht op een billijke beloning, het recht op sociale zekerheid en het recht op gezinsbijslagen, en het tweede middel in de zaak nr. 6249, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de standstill-verplichting die wordt gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, zijn niet gegrond.
Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie
B.19.1.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6249 is afgeleid uit de schending, door artikel 2 van de bestreden wet, van onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling een ongunstig effect te hebben op de levensstandaard van de loontrekkenden, de ambtenaren en de uitkeringsgerechtigden en hun gezin, en niet op de levensstandaard van de zelfstandigen, de renteniers en de aandeelhouders en hun gezin.
B.19.1.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6274 leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel 2 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In het eerste onderdeel verwijten zij de bestreden bepaling een discriminatie te creëren tussen, enerzijds, de loontrekkenden en de ambtenaren en, anderzijds, de zelfstandigen, de beoefenaars van vrije beroepen, de notarissen, de gerechtsdeurwaarders en de lasthebbers van vennootschappen. In het tweede onderdeel verwijten zij de bestreden bepaling een discriminatie te creëren tussen, enerzijds, de personen die een inkomen uit hun arbeid of een sociale uitkering genieten en, anderzijds, de personen die andere bronnen van inkomsten genieten.
B.19.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.
Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.
B.20. De aangeklaagde verschillen in behandeling berusten op het criterium van de aard van de door de beoogde personen verkregen inkomens. Alleen de inkomens uit een activiteit in loondienst, uit een activiteit als ambtenaar en uit sociale uitkeringen worden beoogd door de matigingsmaatregelen die concreet de vorm hebben aangenomen van de sprong en de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex. De andere soorten inkomens worden niet beoogd door dezelfde matigingsmaatregelen.
Dat criterium is objectief. Het Hof dient te onderzoeken of het pertinent is in het licht van het doel van de bestreden bepaling en of de maatregelen geen onevenredige gevolgen hebben.
B.21. Met het aannemen van de bestreden bepaling had de wetgever tot doel jobcreatie te bevorderen door het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen te verbeteren. Die verbetering impliceerde, volgens zijn analyse van de economische situatie, dat de loonkostenhandicap ten opzichte van de buurlanden, die sinds 1996 was opgebouwd, moest worden goedgemaakt (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, pp. 4-5). Over het toepassingsgebied van de aangenomen maatregelen werd het volgende gepreciseerd :
« De federale regering [...] kiest [...] voor het brede toepassingsgebied dat de lonen, sociale uitkeringen en wedden omvat, omdat enkel op deze wijze de twee doelstellingen die zij wenst te realiseren, kunnen worden bereikt, namelijk het herstel van het concurrentievermogen van ondernemingen (lonen) en het beperken van de overheidsuitgaven (wedden en uitkeringen) » (ibid., p. 10).
B.22.1. De bestreden maatregelen, die een sprong en een blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex invoeren, kunnen enkel worden overwogen voor de inkomens waarvoor in een koppeling aan die index is voorzien. Men had bijgevolg geen identieke maatregel kunnen aannemen voor de honoraria van de beoefenaars van vrije beroepen, de inkomens van de zelfstandigen uit hun activiteiten en de inkomens uit kapitaal.
B.22.2. Het criterium van onderscheid is overigens pertinent ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen. Immers, aangezien het niet kennelijk onredelijk blijkt ervan uit te gaan, zoals de wetgever heeft gedaan, dat de loonmatiging een positieve impact heeft op het concurrentievermogen van de ondernemingen, is het pertinent voor maatregelen te kiezen die specifiek tot doel hebben een stijging van de lonen af te remmen, en te oordelen dat een identieke maatregel niet geboden is voor de andere vormen van beroepsinkomsten. Op dezelfde wijze hebben de sprong en de blokkering van de afgevlakte gezondheidsindex, toegepast op de ambtenarenwedden en de sociale uitkeringen, een positief effect op de overheidsuitgaven. Een matiging van de andere soorten van inkomsten, zoals de roerende of onroerende inkomsten, zou, ook al kon zij worden overwogen door de tenuitvoerlegging van maatregelen met een effect dat vergelijkbaar is met dat van de bestreden maatregelen, in elk geval niet hetzelfde effect hebben op de twee doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd, zodat die laatste vermocht te oordelen dat het niet noodzakelijk was daartoe bepalingen aan te nemen.
B.23.1. Zoals blijkt uit de in B.16.1 geciteerde parlementaire voorbereiding, heeft de door de bestreden bepaling veroorzaakte reële vermindering van de koopkracht een beperkte omvang en wordt zij gecompenseerd door maatregelen die door de wetgever en de uitvoerende macht samen worden aangenomen vanuit de bekommernis om de impact van de bestreden maatregelen op de minst hoge inkomens te verzachten, zodat zij geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokkenen.
B.23.2. Ten slotte is het juist dat de bekommernis om sociale rechtvaardigheid te verzekeren, die zou kunnen leiden tot het aannemen van maatregelen die ertoe strekken de inspanningen tot matiging van de inkomens te laten dragen door alle burgers en niet door sommige categorieën onder hen, zou kunnen worden verwezenlijkt door het aannemen van maatregelen op andere gebieden dan dat van de koppeling van de inkomens aan de gezondheidsindex. In dat verband onderstreepte de minister van Werk tijdens het overleg in de commissie dat « de besprekingen over de tax shift de mogelijkheid [zouden] bieden aan die bezorgdheid tegemoet te komen » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/003, p. 77). Het nastreven van dat legitieme doel en het aannemen van zulke maatregelen behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de verschillende wetgevers, ieder voor wat zijn bevoegdheidsdomein betreft, en ontsnappen aan het onderzoek van het Hof in de context van de voorliggende beroepen.
B.24. Het tweede middel in de zaak nr. 6274 en het tweede middel in de zaak nr. 6249, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zijn niet gegrond.
Ten aanzien van het recht op collectief onderhandelen
B.25.1.1. In hun tweede middel verwijten de verzoekende partijen in de zaak nr. 6249 de bestreden bepaling voorts « niet langer een collectieve onderhandeling toe te laten over het vaststellen van het verloningsniveau ». Zij voeren in dat verband de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met, onder meer, artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest.
B.25.1.2. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 6274 de schending aan, door de bestreden bepaling, van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met, onder meer, artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg. Zij zijn van mening dat de bestreden bepaling een aanzienlijke en ongerechtvaardigde achteruitgang inhoudt van de bescherming van het recht op collectief onderhandelen.
B.25.1.3. Het vierde middel in de zaak nr. 6274 is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 6, punt 2, van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met het Verdrag nr. 98 van de IAO en met artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partijen zijn van mening dat de bestreden bepaling het recht op collectief onderhandelen schendt, in het bijzonder wat betreft het vaststellen van de lonen van de werknemers en van de wedden van de ambtenaren, in zoverre zij de inhoud van de collectieve onderhandelingen neutraliseert en de toepassing verhindert van de collectieve overeenkomsten die daaruit zijn voortgevloeid.
B.25.2. Artikel 23 van de Grondwet, geciteerd in B.14.2, vermeldt het recht op collectief onderhandelen in de daarin vervatte opsomming van rechten.
Artikel 26 van de Grondwet waarborgt de vrijheid van vergadering.
Artikel 27 van de Grondwet waarborgt het recht van vereniging.
B.25.3. Artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt :
« Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen verbinden de Partijen zich :
1. paritair overleg tussen werknemers en werkgevers te bevorderen;
2. indien nodig en nuttig de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten;
3. de instelling en toepassing van een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage inzake de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen;
en erkennen :
4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten ».
B.25.4. Artikel 4 van het voormelde Verdrag nr. 98 van de IAO bepaalt :
« Er moeten, zo nodig, maatregelen getroffen worden, aangepast aan de toestanden van elk land, om, op een zeer breed plan, de ontwikkeling en het gebruik aan te moedigen en te bevorderen van procedures van vrijwillige onderhandeling tot het sluiten van collectieve verdragen tussen werkgevers en werkgeversorganisaties enerzijds, en werknemersverenigingen anderzijds, om op die wijze de arbeidsvoorwaarden vast te stellen ».
B.25.5. Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de vrijheid van vergadering en van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. Artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten waarborgt de vakbondsvrijheid.
B.25.6. Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging, alsook de vakbondsvrijheid. Artikel 28 van dat Handvest bepaalt :
« Werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht, op passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, alsmede, in geval van belangenconflicten, collectieve actie te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking ».
B.26.1. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, impliceert de omstandigheid dat het recht op collectief onderhandelen afzonderlijk wordt vermeld in artikel 23 van de Grondwet niet dat artikel 27 ervan niet mag worden aangevoerd door de verzoekende partijen die een aantasting van de vakbondsvrijheid betwisten door het recht op collectief onderhandelen te beschouwen als een component daarvan. Het vierde middel in de zaak nr. 6274 is ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde verdragsbepalingen die de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen waarborgen.
B.26.2. Artikel 27 van de Grondwet erkent het recht om zich te verenigen, alsook het recht om zich niet te verenigen, en verbiedt dat recht aan preventieve maatregelen te onderwerpen. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een aangevoerde grondwetsbepaling, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepaling zijn opgenomen.
Om de draagwijdte van de vrijheid van vereniging, gewaarborgd door artikel 27 van de Grondwet, te bepalen, dient derhalve ook rekening te worden gehouden met onder meer artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.
B.26.3. De vrijheid van vereniging zoals gewaarborgd door artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens impliceert het recht om vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten. Het recht op collectief onderhandelen over arbeidsvoorwaarden vormt in beginsel een essentieel element van de vrijheid van vereniging (EHRM, grote kamer, 12 november 2008, Demir en Baykara t. Turkije, § 154; grote kamer, 9 juli 2013, Sindicatul « Pastorul Cel Bun » t. Roemenië, § 135). Een inmenging in de uitoefening van het recht op collectief onderhandelen is niet uitgesloten, maar beperkingen op de uitoefening van dat recht moeten bij wet zijn vastgesteld, een of meer wettige doelen nastreven en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (EHRM, grote kamer, 12 november 2008, Demir en Baykara t. Turkije, § 159).
B.27. De bestreden bepaling neutraliseert, door een blokkering en een sprong van de afgevlakte gezondheidsindex te verwezenlijken, « ten belope van 2 %, tijdelijk en geleidelijk de bestaande sectorale stelsels van koppeling van de lonen aan de index van de consumptieprijzen » (Parl. St., Kamer, 2014-2015, DOC 54-0960/001, p. 5). Zij heeft een vergelijkbaar effect op de berekening van de ambtenarenwedden. Zij dient bijgevolg te worden beschouwd als een inmenging van de overheid in het resultaat van de collectieve onderhandelingen over de lonen en de wedden die voorzien in een koppeling daarvan aan de prijsschommelingen.
B.28.1. De bestreden maatregelen zijn bij de wet vastgelegd.
Zoals vermeld in B.17.1 streven zij een tweevoudig doel na, te weten het concurrentievermogen van de ondernemingen bevorderen door de loonkloof van België ten opzichte van de buurlanden te verkleinen en de overheidsuitgaven binnen redelijke perken te houden.
B.28.2. Zulke doelstellingen zijn wettig in de zin van artikel 11.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij kunnen de bekritiseerde inmenging in het recht op collectief onderhandelen verantwoorden.
B.28.3. Zoals vermeld in B.17.2 zijn de aangenomen maatregelen niet manifest zonder redelijke verantwoording in het licht van de door de wetgever uitgevoerde analyse van de economische situatie. Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij in die aangelegenheid beschikt, kan worden geoordeeld dat die maatregelen noodzakelijk waren, in een democratische samenleving, om de nagestreefde wettige doelstellingen te bereiken.
B.28.4. Ten slotte, aangezien de bestreden maatregelen slechts betrekking hebben op een beperkt aspect van het vastleggen van het bedrag van de lonen en wedden, doen zij niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht om collectieve onderhandelingen te voeren en om collectieve overeenkomsten te sluiten, recht waarvan de draagwijdte voor het overige ongewijzigd blijft.
B.29. Uit het voorgaande volgt dat het recht op collectief onderhandelen, zoals het wordt gewaarborgd door artikel 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met, onder meer, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet wordt geschonden. Het in aanmerking nemen van de andere in het middel vermelde verdragsbepalingen leidt niet tot een ander besluit.
B.30. Aangezien het Hof besluit tot een niet-schending, door de bestreden maatregelen, van het recht op collectief onderhandelen dat is gewaarborgd door artikel 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met onder meer artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zou de toetsing aan de standstill-verplichting, vervat in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, niet kunnen leiden tot een ander besluit.
B.31. Het tweede middel in de zaak nr. 6249, in zoverre het de schending aanvoert van het recht op collectief onderhandelen, en het eerste middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van het standstill-effect zoals toegepast op het recht op collectief onderhandelen, alsook het vierde middel in de zaak nr. 6274 zijn niet gegrond.
Ten aanzien van het eigendomsrecht
B.32.1. De twee middelen in de zaak nr. 6298 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 16, 17 en 172 van de Grondwet. Het tweede middel in de zaak nr. 6249 is onder meer afgeleid uit de schending van artikel 17 van de Grondwet. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling een ongerechtvaardigde eigendomsberoving, een verbeurdverklaring van goederen en een verkapte belasting te vormen.
B.32.2. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt de gevallen waarin iemand van zijn eigendom kan worden ontzet. Artikel 17 van de Grondwet verbiedt de straf van verbeurdverklaring der goederen. Artikel 172 van de Grondwet legt het beginsel van gelijkheid in fiscale zaken vast.
B.33.1. De bestreden maatregelen brengen geen vermindering met zich mee van de nominale waarde van de lonen, wedden en sociale uitkeringen. Zij hebben niettemin als gevolg dat zij, in een beperkte mate en tijdelijk, de koopkracht aantasten van de begunstigden van lonen, wedden of uitkeringen.
B.33.2. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of een dergelijke aantasting van de koopkracht een eigendomsberoving zou kunnen zijn, volstaat het vast te stellen dat zij in elk geval, om redenen die identiek zijn aan die welke zijn uiteengezet in B.17, gerechtvaardigd zou zijn door de doelstellingen van algemeen belang die met de bestreden bepaling worden nagestreefd.
Het blijkt overigens niet in welk opzicht de bestreden bepalingen onbestaanbaar zouden zijn met de artikelen 17 en 172 van de Grondwet.
B.33.3. Het tweede middel in de zaak nr. 6298, ten slotte, berust op een verkeerde premisse aangezien de huurprijzen niet door de bestreden bepaling worden beoogd.
B.34. De middelen in de zaak nr. 6298 en het tweede middel in de zaak nr. 6249 zijn niet gegrond.
Om die redenen,
het Hof
verwerpt de beroepen.
Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 oktober 2016.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
J. Spreutels