

Numéro du rôle : 6278
Arrêt n° 152/2016 du 1er décembre 2016

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 28 avril 2015 instaurant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016, introduit par la Fédération générale du travail de Belgique et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 2015 et parvenue au greffe le 2 novembre 2015, un recours en annulation de la loi du 28 avril 2015 instaurant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016 (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 2015, deuxième édition) a été introduit par la Fédération générale du travail de Belgique, Rudy De Leeuw, Marc Goblet, Ludo Callebaut et Nicole De Bruyne, assistés et représentés par Me K. Salomez, avocat au barreau de Gand.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- Ioannis Valis, assisté et représenté par Me K. Salomez;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 13 juillet 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 septembre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 21 septembre 2016, a fixé l'audience au 19 octobre 2016.

A l'audience publique du 19 octobre 2016 :

- ont comparu :
  - . Me K. Salomez, pour les parties requérantes et pour Ioannis Valis;
  - . Me V. Pertry, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

A.1. Les parties requérantes estiment qu'elles ont un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées. La première partie requérante, la Fédération générale du travail de Belgique, est une organisation représentative agréée de travailleurs et défend les intérêts des travailleurs dans les négociations collectives. Selon la jurisprudence constante de la Cour, elle justifie d'un intérêt, dans la mesure où ses prérogatives sont violées par les dispositions attaquées. La loi attaquée porterait atteinte à ses missions légales en matière de négociation collective. Les deuxième et troisième parties requérantes sont le président et le secrétaire général de la première partie requérante et sont, en cette qualité, responsables des négociations collectives menées au nom de la première partie requérante. Elles estiment justifier d'un intérêt fonctionnel à l'annulation de la loi attaquée. Les quatrième et cinquième parties requérantes font valoir qu'elles sont directement affectées par la loi attaquée, en ce que cette dernière limite la possibilité d'évolution du coût salarial.

A.2. La partie intervenante estime avoir un intérêt à intervenir dans la procédure. Les dispositions attaquées limitent ses chances d'augmentation salariale.

A.3. Le Conseil des ministres conteste que la loi attaquée porterait atteinte aux prérogatives des organisations syndicales. Eu égard à la portée des moyens, l'intérêt de la première partie requérante dépend toutefois de la portée précise qui doit être donnée aux dispositions attaquées. L'examen de son intérêt se confond dès lors avec l'examen de l'affaire quant au fond.

### *Quant aux moyens*

A.4.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen, tiré de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée et avec les Conventions de l'OIT n<sup>os</sup> 98 et 154, en ce que la loi attaquée entraîne un recul significatif et injustifié de la protection du droit de négociation collective.

A.4.2. L'article 23 de la Constitution s'oppose à ce que le législateur réduise significativement le niveau de protection du droit de négociation collective sans qu'un motif d'intérêt général le justifie. La loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité prévoit un mécanisme qui permet de fixer la marge maximale d'évolution du coût salarial que doivent respecter les partenaires sociaux, au niveau sectoriel, lors des négociations bisannuelles sur l'évolution du coût salarial dans les différentes branches d'activité.

Eu égard à l'article 6, § 2, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1996, la marge maximale d'évolution du coût salarial en Belgique doit tenir compte de l'évolution du coût salarial prévue dans les Etats membres de référence (Allemagne, France et Pays-Bas). Pour les années 2015 et 2016, celle-ci s'élevait à 4,7 %. En vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, la marge maximale d'évolution du coût salarial ne peut être réduite qu'à concurrence des écarts salariaux résultant d'une hausse salariale supérieure à l'évolution du coût salarial dans les Etats membres de référence au cours des deux années précédentes. Or, pour les années 2013 et 2014, aucune hausse salariale n'a été enregistrée. Dans les travaux préparatoires relatifs à la loi du 26 juillet 1996, il est dit que pour fixer la norme salariale, il pourrait également être tenu compte des aspects structurels de la compétitivité. Il ressort clairement des travaux préparatoires et des rapports du Conseil central de l'économie que ceci ne vise pas le prétendu handicap salarial.

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la marge maximale d'évolution du coût salarial ne peut donc pas être réduite pour supprimer un éventuel handicap salarial de la Belgique par rapport aux Etats membres de référence. Par ailleurs, la thèse du Conseil des ministres selon laquelle les dispositions attaquées sont nécessaires pour supprimer le handicap salarial ne trouve pas d'appui dans les travaux préparatoires.

L'absence de données concrètes sur le handicap salarial empêche aussi de vérifier si les limitations apportées au droit de négociation collective sont proportionnées.

A.4.3. Le fait que l'évolution maximale du coût salarial de la masse salariale brute ait été fixée à 0 % pour l'année 2015 et à 0,5 % pour l'année 2016, augmentée de 0,3 % de la « masse salariale en net » pour autant que ceci n'entraîne pas un surcoût pour l'employeur, réduit pour ainsi dire à néant la liberté de négociation au niveau sectoriel. En outre, la possibilité de tenir compte des différences sectorielles est de ce fait presque totalement exclue, ce qui est contraire au principe d'égalité. Le fait que plusieurs conventions collectives de travail sectorielles aient été conclues en 2015 ne signifie pas qu'il reste encore suffisamment de marge pour négocier les salaires au niveau sectoriel, compte tenu des possibilités économiques dans les différents secteurs. Les parties requérantes n'ont pas connaissance d'une convention collective de travail conclue en 2015 qui prévoit une hausse salariale. Le Conseil des ministres affirme en outre à tort qu'il n'est pas porté atteinte à l'indexation salariale. La loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi a en effet instauré un blocage de l'index et un saut d'index.

La fixation distincte de la marge maximale d'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016 méconnaît le mécanisme de protection prévu par la loi du 26 juillet 1996. La norme salariale étant fixée à 0 % pour l'année 2015, les partenaires sociaux sont mis dans l'impossibilité totale de négocier une hausse nominale du coût salarial moyen par travailleur. Eu égard au fait que la norme salariale était aussi déjà fixée à 0 % pour les années 2011, 2013 et 2014 et à seulement 0,3 % pour 2012, les parties requérantes estiment qu'il s'agit d'une impossibilité persistante de soumettre l'évolution du coût salarial à la négociation collective. Or, les négociations salariales constituent un élément essentiel des négociations collectives. En outre, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le salaire est un élément substantiel du contrat de travail et un critère déterminant aux yeux des travailleurs pour conclure un contrat de travail.

A.5.1. Les parties requérantes prennent un second moyen, tiré de la violation des articles 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, point 2, de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec la Convention de l'OIT n° 98 et avec l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la loi attaquée violerait le droit de négociation collective, considéré comme étant un aspect de la liberté syndicale.

A.5.2. La loi attaquée empêche les partenaires sociaux de négocier collectivement la fixation de l'évolution du coût salarial pour l'année 2015. En fixant une marge maximale très réduite pour l'évolution du coût salarial, elle limite gravement l'exercice du droit de négociation collective pour l'année 2016. Ceci est d'autant plus problématique que la loi attaquée n'est pas la première mesure prise par l'autorité, qui exclue ou limite significativement les négociations collectives en matière d'évolution du coût salarial. Une modération salariale rigoureuse est appliquée depuis six ans déjà, de sorte que l'évolution du coût salarial est soustraite aux négociations collectives. En outre, la loi attaquée viole les garanties prévues par la loi du 26 juillet 1996. Partant, elle viole le droit de négociation collective.

A.6.1. La partie intervenante se rallie aux deux moyens invoqués par les parties requérantes. Elle estime que la loi du 28 avril 2015 réduit la protection du droit de négociation collective non seulement de manière significative, mais aussi en violation des garanties prévues par la loi du 26 juillet 1996 en ce qui concerne la marge maximale d'évolution du coût salarial, dont il doit être tenu compte lors des négociations collectives sectorielles. La norme salariale ne peut pas être fixée en fonction d'un éventuel handicap salarial par rapport aux pays voisins mais uniquement sur la base de la hausse éventuelle du coût salarial par travailleur du secteur privé dans les pays voisins. Le législateur autorise seulement dans une mesure très limitée qu'il soit tenu compte de l'écart salarial entre la Belgique et les Etats membres de référence pour fixer la marge maximale. En vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1996, cette marge maximale ne peut être réduite qu'à concurrence des écarts salariaux entre la Belgique et la moyenne des Etats membres de référence, qui résultent d'une hausse de l'évolution du coût salarial dans les Etats membres de référence au cours des deux années précédentes.

A.6.2. Contrairement à ce que le Conseil des ministres affirme, les « aspects structurels de la compétitivité », dont on pourrait également tenir compte pour fixer la marge maximale d'évolution du coût salarial, ne comprennent pas le prétendu handicap salarial. Bien que cette notion ne soit pas définie en tant que telle dans la loi, l'article 4 de la loi du 26 juillet 1996 et l'exposé des motifs apportent néanmoins plusieurs précisions. Il n'est toutefois dit nulle part que ces aspects structurels comprendraient aussi le prétendu handicap

salarial du passé. Dans les rapports du Conseil central de l'économie, le handicap salarial ne figure pas non plus dans l'exposé des aspects structurels de la compétitivité.

A.6.3. La partie intervenante renvoie, à titre complémentaire, aux rapports de l'Organisation internationale du travail sur la liberté d'association professionnelle. Dans le rapport n° 1028, il a été décidé que l'autorité ne pouvait intervenir dans le processus de libre fixation salariale par négociations collectives que dans les secteurs où les partenaires sociaux n'arrivent pas à prendre eux-mêmes les mesures nécessaires. Dans le rapport n° 1024, il est établi qu'une politique de modération salariale entraîne une restriction significative du droit de négociation collective et ne peut être menée qu'à titre de mesure d'exception, pour une durée limitée et moyennant des garanties en termes de protection du niveau de vie. Du fait de la loi attaquée, la période totale de modération salariale durera six ans. En outre, la modération salariale attaquée est combinée avec un saut d'index, tel qu'il est prévu par la loi du 23 avril 2015.

A.6.4. Par ailleurs, la partie intervenante conteste la thèse du Conseil des ministres selon laquelle le principe de *standstill* ne vaudrait que pour les aspects de l'article 23 de la Constitution sur lesquels la Cour s'est déjà prononcée. L'obligation de *standstill* est en effet inhérente aux droits fondamentaux garantis par l'article 23 de la Constitution. La loi attaquée réduit significativement la marge maximale d'évolution du coût salarial par rapport au niveau autorisé par la loi du 26 juillet 1996. Par conséquent, il s'agit bien d'un recul considérable du niveau de protection du droit de négociation collective, d'autant que la limitation porte sur un élément essentiel des négociations collectives.

A.7.1. Le Conseil des ministres estime que le premier moyen est partiellement irrecevable, faute d'exposé. Les parties requérantes n'expliquent pas en quoi la loi attaquée violerait l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, les Conventions de l'OIT n<sup>os</sup> 98 et 154 et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces normes internationales ne sauraient en tout cas imposer une obligation de *standstill* plus contraignante que celle que prévoit l'article 23 de la Constitution.

A.7.2. Ensuite, le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen, dans lequel les parties requérantes comparent les niveaux de protection du droit de négociation collective avant et après la loi du 28 avril 2015, repose sur une interprétation erronée de la loi du 26 juillet 1996. La marge maximale d'évolution du coût salarial est fixée soit par les partenaires sociaux, soit par les partenaires sociaux et le gouvernement (après une proposition de médiation du gouvernement), soit par le Roi (lorsqu'aucun accord ne peut être trouvé), sur la base du rapport technique du Conseil central de l'économie et sur la base des rapports du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail sur l'évolution de l'emploi et du coût salarial en Belgique et dans les Etats membres de référence. Le rapport technique du Conseil central de l'économie n'a donc pas pour but que ce dernier fixe lui-même la marge maximale d'évolution du coût salarial.

En outre, l'article 6, § 2, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale d'évolution du coût salarial « tient compte » de l'évolution du coût salarial dans les Etats membres de référence. Les travaux préparatoires font apparaître que cette formulation a été choisie délibérément, parce que les aspects structurels de la compétitivité peuvent aussi être pris en compte pour évaluer l'évolution salariale dans les Etats membres de référence. Etant donné que les travaux préparatoires relatifs à la loi du 26 juillet 1996 précisent que le but est de prendre « comme base » pour fixer la marge future, la différence d'évolution effective du coût salarial entre la Belgique et les Etats membres de référence au cours des deux dernières années, il en découle qu'il peut être tenu compte d'autres éléments pour fixer la marge. La fixation de la marge maximale d'évolution du coût salarial est donc une appréciation en opportunité qui tient compte d'un ensemble de facteurs définis dans les rapports du Conseil central de l'économie, parmi lesquels le handicap salarial depuis 1996. Selon le Conseil des ministres, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat s'est prononcée dans le même sens dans les arrêts du 13 février 2015 et du 27 septembre 2013. Etant donné l'absence du moindre recul dans la protection du droit de négociation collective, le principe de *standstill* ne saurait être violé.

A.7.3. Le Conseil des ministres estime en outre qu'aucune obligation de *standstill* n'existe en ce qui concerne le droit de négociation collective. La Cour n'a reconnu l'obligation de *standstill* que pour le droit à l'aide sociale, pour le droit à la protection d'un environnement sain et pour le droit à l'assistance juridique, mais pas pour le droit de négociation collective. Même si la Cour admettait l'existence d'une obligation de *standstill*, celle-ci ne serait en aucun cas violée. Cette obligation s'oppose uniquement à ce que le juge compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

La loi attaquée n'a pas pour conséquence de réduire le niveau de protection du droit de négociation collective. Alors que la norme salariale au cours de la période 2013-2014 a été fixée à 0 % par l'arrêté royal du 28 avril 2013, la loi attaquée laisse plus de marge qu'auparavant pour des négociations collectives au niveau sectoriel. Pour apprécier le respect de l'obligation de *standstill*, on ne peut comparer que les niveaux de protection successifs réellement offerts. Une comparaison entre la norme salariale fixée par la loi attaquée et la norme salariale potentielle pour la période 2015-2016 est purement hypothétique. En outre, le nombre de conventions collectives de travail conclues en 2015 fait apparaître qu'il n'est nullement question d'une diminution significative des possibilités de négociation collective.

Le Conseil des ministres estime par ailleurs que même le fait de réduire significativement le niveau de protection offert serait justifié. La loi attaquée vise à supprimer le handicap salarial pour améliorer la compétitivité de la Belgique, dans le but de soutenir l'emploi et de financer durablement la sécurité sociale. Le taux d'emploi actuel de 67,2 % est inférieur à la moyenne dans les pays voisins et largement inférieur à la moyenne européenne. Le taux d'emploi est aussi bien loin de l'objectif consistant à atteindre un taux d'emploi de 73,2 % à l'horizon 2020, tel qu'il a été fixé par les autorités belges dans le cadre de la stratégie EU2020. Etant donné que les salaires représentent une part importante du coût de production d'un bien ou du coût de fourniture d'un service, il est primordial de maîtriser l'évolution des coûts salariaux pour garantir la compétitivité des entreprises belges vis-à-vis des entreprises étrangères. Le coût du travail a aussi un impact sur la nécessité de procéder à des rationalisations. Ces dernières interviendront bien plus tôt si le coût du travail augmente plus rapidement que la productivité et que le coût de capital. Lors de la négociation sur l'accord interprofessionnel pour les années 2015 et 2016, les partenaires sociaux du « Groupe des Dix » en ont tenu compte. Faute d'un accord unanime entre les partenaires sociaux, le législateur a finalement fixé lui-même la marge maximale d'évolution du coût salarial, en reprenant intégralement le projet d'accord du « Groupe des Dix ». Le Conseil des ministres conclut dès lors que la loi attaquée a été élaborée dans le respect de la concertation sociale et tend à supprimer le handicap salarial, dans l'intérêt général.

A.7.4. Le Conseil des ministres constate que les parties requérantes dénoncent le fait que la même marge maximale d'évolution du coût salarial s'applique à tous les secteurs, sans qu'il soit tenu compte des différences sectorielles, parmi lesquelles les possibilités économiques variables, de sorte que l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, serait violé. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord qu'étant donné que l'obligation de *standstill* n'a pas été violée, il ne saurait être question d'une violation de l'obligation de *standstill* combinée avec le principe d'égalité. En outre, l'affirmation des parties requérantes manque en fait. Au niveau sectoriel, la latitude existe pour décider, en fonction des possibilités économiques, dans quelle mesure la marge maximale sera épuisée pour l'année 2016. Par ailleurs, tout secteur peut déterminer, pour les années 2015 et 2016, dans quelle mesure sont accordés des éléments salariaux qui ne sont pas pris en compte pour l'application de la marge maximale, et d'autres aspects peuvent évidemment encore faire l'objet de négociations.

A.8.1. En ce qui concerne le second moyen, le Conseil des ministres fait valoir que le droit de négociation collective n'est pas garanti par les articles 26 et 27 de la Constitution mais uniquement par l'article 23 de la Constitution. Ce n'est pas parce que la Cour européenne des droits de l'homme a déduit le droit de négociation collective de l'article 11 de la Convention des droits de l'homme que l'on peut en conclure que l'article 27 de la Constitution garantit également le droit de négociation collective.

A.8.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la loi attaquée ne viole pas le droit de négociation collective. Tout d'abord, la limitation est prévue par une loi et poursuit un objectif légitime. Ainsi qu'il a été dit, la loi est fondée sur des motifs d'intérêt général. En outre, la loi attaquée vise à protéger les droits et libertés d'autrui. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a admis lui aussi, à propos de la marge maximale d'évolution du coût salarial fixée pour les années 2013 et 2014, que cette décision poursuivait un objectif d'intérêt général et que la limitation répondait à un besoin social impérieux dans une société démocratique. La loi attaquée conserve les équilibres nécessaires entre la compétitivité du pays, le droit de négociation collective et les droits d'autrui. Le Conseil des ministres souligne que la loi attaquée est aussi proportionnée et réitére, à titre de justification, l'argumentation qu'il a développée au sujet du premier moyen.

En ce qui concerne les Conventions de l'Organisation internationale du travail, le Conseil des ministres constate que le comité de la liberté syndicale de cette organisation a confirmé que dans le cadre d'une politique de stabilisation, le gouvernement peut estimer que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, pour autant qu'une telle restriction soit appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, qu'elle n'excède pas une période raisonnable et qu'elle soit accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs. En outre, les limitations doivent être précédées de consultations des organisations de travailleurs et d'employeurs en vue de rechercher l'accord des parties, les restrictions doivent être limitées dans le temps et le gouvernement doit veiller à ce que la négociation collective sur des questions n'ayant pas d'implications monétaires puisse se dérouler normalement. Le Conseil des ministres estime que la loi attaquée satisfait parfaitement à ces conditions. Elle constitue une mesure d'exception, qui tend uniquement à remédier à l'absence d'accord entre les partenaires sociaux. Elle a été précédée de négociations et d'une proposition de médiation et elle est limitée dans le temps. L'affirmation des parties requérantes selon laquelle la période totale de modération salariale dure six ans méconnaît le fait qu'au cours de cette période, le gouvernement a pris plusieurs mesures visant à supprimer les inégalités salariales. Les négociations collectives sur des questions n'ayant pas d'implications monétaires se déroulent toujours normalement. En outre, la loi attaquée est entourée de garanties visant à protéger le niveau de vie des travailleurs. Il existe un certain nombre d'exceptions à la marge maximale et les indexations et hausses barémiques sont garanties comme étant un minimum.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 28 avril 2015 instaurant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016. Cette loi dispose :

#### *« Titre 1er. — Disposition générale*

Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

#### *Titre 2. — Marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016*

Art. 2. Sans préjudice de l'article 7, § 1er, et des autres dispositions de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée pour l'année 2015 à 0 % et pour l'année 2016 à 0,5 % de la masse salariale brute, le coût total pour l'employeur toutes charges comprises.

En outre, la marge maximale pour l'évolution du coût salarial peut durant l'année 2016 être augmentée de 0,3 % de la masse salariale en net sans coûts supplémentaires pour l'employeur.

#### *Titre 3. — Entrée en vigueur*

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* ».

B.2.1. La loi attaquée prévoit la marge maximale d'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016 et s'applique, selon son article 2, sans préjudice des dispositions de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (ci-après : la loi du 26 juillet 1996). Le but de cette dernière est de sauvegarder la compétitivité des entreprises et l'emploi en veillant à ce que le coût salarial en Belgique évolue parallèlement à celui des pays voisins (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 609/1, pp. 2-3).

B.2.2. La loi du 26 juillet 1996 distingue trois phases possibles pour fixer la marge maximale d'évolution du coût salarial.

Tous les deux ans, avant le 31 octobre, un accord interprofessionnel conclu entre les partenaires sociaux fixe, sur la base des rapports du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie sur l'évolution de l'emploi et de la compétitivité, la marge maximale d'évolution du coût salarial. Cette norme salariale tient compte de l'évolution du coût salarial dans les Etats membres de référence, telle qu'elle est prévue pour les deux années de l'accord interprofessionnel, mais correspond au moins à l'indexation et aux augmentations barémiques qui découlent de conventions collectives de travail. La marge peut être réduite à concurrence des écarts salariaux qui résultent d'une hausse salariale supérieure à l'évolution du coût salarial dans les Etats membres de référence au cours des deux années précédentes (article 6, §§ 1er et 2).

A défaut de consensus entre les partenaires sociaux dans les deux mois à compter du rapport technique du Conseil central de l'économie sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial, une deuxième phase s'ouvre. Le gouvernement convoque les partenaires sociaux à une concertation et formule une proposition de médiation, sur la base des données contenues dans le rapport technique. En cas d'accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux, la marge maximale d'évolution du coût salarial est arrêtée dans une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail (article 6, §§ 3 et 4).

A défaut d'un accord dans le mois suivant la convocation des partenaires sociaux à la concertation, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer la limite maximale pour l'évolution du coût salarial, conformément aux conditions prévues à



l'article 6, §§ 1er et 2, avec comme minimum l'indexation et les augmentations barémiques (article 7, § 1er).

Une fois la marge maximale fixée, les augmentations salariales effectives peuvent être négociées dans cette limite au niveau sectoriel et au niveau des entreprises, compte tenu des possibilités économiques du secteur (article 8). La loi prévoit des sanctions à l'égard des employeurs lorsque les conventions collectives ou les conventions individuelles prévoient un dépassement de la marge maximale d'évolution du coût salarial (article 9).

B.2.3. Le 30 janvier 2015, huit des dix partenaires sociaux du « Groupe des Dix » sont parvenus à un accord sur le projet d'accord interprofessionnel fixant la marge maximale de l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016. A défaut d'un consensus entre tous les partenaires sociaux, le gouvernement a formulé, le 11 février 2015, une proposition de médiation, identique au projet d'accord interprofessionnel, qui n'a pas non plus abouti à un accord. Ensuite, dans un troisième temps, le Conseil des ministres a formulé cette proposition dans un projet d'arrêté royal (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54 0987/003, p. 3).

B.2.4. La section de législation du Conseil d'Etat a formulé deux observations sur ce projet. Premièrement, elle a constaté que l'évolution du coût salarial avait été réglée distinctement et différemment pour l'année 2015 et pour l'année 2016, alors que la loi du 26 juillet 1996 prévoit la fixation d'une marge maximale « pour les deux années de l'accord interprofessionnel ». Deuxièmement, le projet d'arrêté royal distingue la « masse salariale brute » de la « masse salariale en net », ce qui déroge à la notion d'« évolution du coût salarial » telle qu'elle est définie dans la loi du 26 juillet 1996. A défaut d'une habilitation explicite à déroger à ces notions utilisées dans la loi du 26 juillet 1996, la section de législation du conseil d'Etat a déclaré qu'on ne pouvait pas considérer que ces dérogations relèvent de la compétence du Roi (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54 0987/001, pp. 4-5 et 12).

En réponse aux objections formulées par le Conseil d'Etat et parce qu'il entendait mettre en œuvre le plus fidèlement possible le projet d'accord interprofessionnel du « Groupe des Dix », tel qu'il avait été soutenu par huit des dix membres de ce groupe, le gouvernement a

décidé de fixer la marge maximale d'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016 dans une loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54 0987/001, p. 5).

*Quant au fond*

B.3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen, tiré de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec la Convention de l'OIT n° 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective et la Convention de l'OIT n° 154 concernant la promotion de la négociation collective, en ce que la loi attaquée entraînerait un recul significatif injustifié de la protection du droit de négociation collective.

B.3.2. Les parties requérantes prennent un second moyen, tiré de la violation des articles 26 et 27 la Constitution, combinés ou non avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, point 2, de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec la Convention de l'OIT n° 98 et avec l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la loi attaquée violerait le droit de négociation collective, considéré comme étant un aspect de la liberté syndicale.

B.4.1. L'article 23 de la Constitution 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.4.2. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de réunion et la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

B.4.3. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit la liberté syndicale.

B.4.4. 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.4.5. 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.4.6. La Convention de l'OIT n° 98 garantit le droit d'organisation et de négociation collective. L'article 4 de cette Convention 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.4.7. La Convention de l'OIT n° 154 vise à promouvoir la négociation collective. L'article 5 de cette Convention dispose :

« 1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants :

a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;

b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b), et c) de l'article 2 de la présente convention;

c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;

d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;

e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective ».

B.5.1. Selon le Conseil des ministres, le premier moyen devrait être déclaré partiellement irrecevable parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la loi attaquée violerait l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, les Conventions de l'OIT n<sup>os</sup> 98 et 154 et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le moyen ne satisferait donc pas aux conditions prévues par l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.5.2. Les dispositions de droit international précitées ont ceci en commun qu'elles garantissent la liberté syndicale et le droit de négociation collective. En ce que les parties requérantes font valoir que la loi attaquée porterait atteinte à ces droits et libertés, les griefs sont exposés de manière suffisamment compréhensible. Par ailleurs, le Conseil des ministres a pu y répondre de manière circonstanciée dans ses mémoires.

B.5.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la circonstance que le droit de négociation collective est cité distinctement dans l'article 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, 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. Le second moyen est recevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 27 de la Constitution, combiné avec les dispositions conventionnelles précitées qui garantissent la liberté syndicale et le droit de négociation collective.

B.6.1. 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 celle d'une disposition constitutionnelle 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 aussi égard, entre autres, à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.6.2. La liberté d'association, telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme comprend le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier. Le droit de mener des négociations collectives sur les conditions de travail est, en principe, l'un des éléments essentiels de la liberté d'association (voir dans le même sens : CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, § 154; grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Pastorul Cel Bun » c. Roumanie*, § 135; *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006, § 881). Une ingérence dans l'exercice du droit de négociation collective n'est pas exclue, mais toute restriction apportée à l'exercice de ce droit doit être prévue par une 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.7. La loi attaquée limite la marge de libre négociation collective de l'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016. Elle fixe la marge maximale d'évolution du coût salarial pour l'année 2015 à 0 % et pour l'année 2016 à 0,5 % « de la masse salariale brute, soit le coût total pour l'employeur toutes charges comprises ». Pour l'année 2016, cette marge

peut être augmentée de 0,3 % « de la masse salariale en net sans coûts supplémentaires pour l'employeur ». La loi attaquée constitue donc une ingérence dans l'exercice du droit de négociation collective.

B.8. L'ingérence dans l'exercice du droit de négociation collective est prévue par une loi.

B.9. Il ressort de la genèse des dispositions attaquées que la limitation de la marge d'évolution du coût salarial a été jugée nécessaire pour permettre de résorber le handicap salarial vis-à-vis des pays voisins. L'exposé des motifs du projet de loi qui a abouti à la loi attaquée indique :

« Considérant que le gouvernement entend dans son accord de gouvernement miser le plus possible sur la création d'emplois et le maintien de l'emploi et qu'un coût salarial trop élevé se traduit inévitablement par une perte d'emplois;

Considérant que pour protéger l'emploi et donc en premier lieu les travailleurs, l'évolution des salaires doit être maîtrisée par le biais d'une modération salariale continue afin de permettre de résorber notre handicap salarial vis-à-vis de nos pays voisins; » (*Doc. parl.*. Chambre, DOC 54-0987/001, p. 16).

Le législateur poursuit donc un objectif légitime au sens de l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.10. Il ressort des travaux préparatoires que la marge maximale théorique d'évolution du coût salarial a été calculée comme suit, en vue d'atteindre l'objectif de suppression du handicap salarial :

« Conformément à la loi de 1996, les partenaires sociaux se fondent généralement, dans leur avis, sur le rapport bisannuel du CCE relatif aux marges pour l'évolution du coût salarial. Dans son dernier rapport, qui date du 22 décembre 2014, le CCE indique que fin 2014, le handicap en termes de coût salarial a été ramené à 2,9 % et que l'augmentation du coût salarial chez nos voisins se situerait entre 3,9 % (d'après des sources nationales) et 4,8 % (d'après l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques). On a constaté par le passé que les chiffres de l'OCDE relatifs à l'évolution du coût salarial étaient surestimés de 0,8 % en moyenne. Eu égard à l'augmentation attendue des salaires belges à concurrence de 0,3 % pour la période 2015-2016, notamment en raison du saut d'index, il restait une marge théorique qui tient compte de la volonté de supprimer totalement le

handicap en termes de coût salarial et qui peut être calculée de la façon suivante :  $3,9\% - 2,9\% - 0,3\% = 0,7\%$  » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0987/003, p. 4).

En fixant la marge maximale d'évolution du coût salarial à 0 % de la masse salariale brute pour l'année 2015 et à 0,5 % de la masse salariale brute, augmentée de 0,3 % de la masse salariale en net sans coûts supplémentaires pour l'employeur, pour l'année 2016, les dispositions attaquées visent à supprimer le handicap salarial vis-à-vis des Etats membres de référence, tel qu'il ressort de l'estimation précitée, et elles peuvent être considérées comme pertinentes pour atteindre l'objectif poursuivi, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur dans les matières socio-économiques.

B.11.1. La limitation du droit de négociation collective doit également être proportionnée à l'objectif visé. Si, dans le cadre de leur politique de stabilisation, les pouvoirs publics considèrent que le taux des salaires ne peut être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction doit être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne doit pas excéder une période raisonnable et elle doit être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs (voir La liberté syndicale. *Recueil de décisions et de principes* du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, cinquième édition (révisée), 2006, § 1024). En tout état de cause, une telle limitation à la négociation collective doit être précédée de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs en vue de rechercher l'accord des partenaires sociaux (*ibid.*, § 999) et il doit être garanti que des négociations collectives sur des questions n'ayant pas d'implications monétaires puisse se dérouler (*ibid.*, § 1027).

B.11.2. Comme il est dit en B.2.1, la loi attaquée ne porte pas atteinte à l'essence du mécanisme préventif de modération salariale, tel qu'il est formulé dans la loi du 26 juillet 1996. Cette procédure part du principe fondamental que le soin de négocier l'évolution du coût salarial est laissé aux partenaires sociaux. Ainsi qu'il a été mentionné en B.2, le gouvernement ne peut imposer lui-même des mesures qu'après qu'il a été constaté qu'aucun accord n'avait pu être trouvé entre les partenaires sociaux et qu'après que sa proposition de médiation a été rejetée. Il est donc conféré à l'autorité publique un rôle subsidiaire, dans le cas où la concertation sociale n'aboutit pas à un accord.

B.11.3. Comme il est dit en B.2.3, l'adoption de la loi attaquée a été précédée de la procédure prévue par la loi du 26 juillet 1996 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0987/001, pp. 4-5; *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0987/003, pp. 4-5). Eu égard aux observations formulées par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet d'arrêté royal et au souci de mettre en œuvre le plus fidèlement possible le projet d'accord interprofessionnel du « Groupe des Dix », le gouvernement a décidé de fixer la marge maximale d'évolution du coût salarial pour les années 2015 et 2016 dans une loi.

B.11.4. En intervenant après que les possibilités de négociation collective offertes par la loi du 26 juillet 1996 ont été épuisées et en reprenant le projet d'accord du « Groupe des Dix » tel qu'il a été approuvé par huit des dix interlocuteurs sociaux, le législateur a laissé toutes ses chances à la négociation collective. L'autorité publique a donc joué un rôle subsidiaire dans la conclusion d'accords sur l'évolution salariale et n'est intervenue que lorsqu'il s'est avéré impossible de dégager un accord unanime entre les partenaires sociaux.

B.11.5. La loi attaquée prévoit une modération salariale pour les années 2015 et 2016; son effet est dès lors limité dans le temps. Contrairement à ce que prévoit la procédure contenue dans la loi du 26 juillet 1996, la norme salariale n'a pas été fixée pour une période de deux ans, mais le législateur a choisi de fixer des normes salariales distinctes pour les années 2015 et 2016. Alors qu'un gel des salaires est appliqué pour l'année 2015, des négociations salariales limitées sont possibles pour l'année 2016. Cette limitation de la libre évolution du coût salarial peut être considérée comme une mesure exceptionnelle visant à supprimer le handicap salarial vis-à-vis des Etats membres de référence, qui, compte tenu des circonstances concrètes, n'excède pas une période raisonnable. En limitant la mesure à une période d'un ou deux ans, il peut être garanti que cette mesure est prise uniquement pour autant que nécessaire. La loi attaquée ne porte pas atteinte non plus à la possibilité de mener des négociations collectives sur des questions étrangères à l'évolution du coût salarial.

B.11.6. En vertu de l'article 2 de la loi attaquée, combiné avec l'article 7, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996, les indexations et les hausses barémiques sont garanties comme un minimum. La loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi prévoit certes un blocage de l'indice santé lissé à concurrence de 2 %, mais celui-ci est assorti de mesures



d'accompagnement, telles que l'augmentation des frais professionnels déductibles et une enveloppe « bien-être » pour protéger les revenus les plus faibles. En outre, la restriction prévue par l'article 2, attaqué, de la loi du 28 avril 2015 est tempérée par le fait que quelques éléments ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'évolution du coût salarial (article 2 de la loi attaquée combiné avec l'article 10 de la loi du 26 juillet 1996).

B.11.7. Etant donné que la loi attaquée est conforme aux conditions exposées en B.11.1 et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur dans les matières socioéconomiques, il peut être considéré que ces mesures étaient nécessaires, dans une société démocratique, pour atteindre les objectifs poursuivis.

B.12. Il découle de ce qui précède que le droit de négociation collective, tel qu'il est garanti par l'article 27 de la Constitution, combiné avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 4 de la Convention de l'OIT n° 98, n'est pas violé. Prendre en considération les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées dans le moyen ne conduit pas à une autre conclusion.

B.13. Le contrôle au regard de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, combiné ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, ne pourrait mener à une autre conclusion.

B.14. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 1er décembre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

E. De Groot