CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.207 du 13 février 2015

A. 209.381/XV-2344

En cause : **1. Les Métallurgistes de Wallonie et de Bruxelles,**
2. CUE ALVAREZ Nicanor,
3. FANARA Antonio,
4. ANGELUCCI Gianni,
5. SELLEKAERTS Jean-Paul,
6. BOGAERT Danny,
7. COCCIOLO Antonio,
8. SASSI Piero,
ayant élu domicile chez
Me J. BUELENS, avocat,
Broederminstraat 38
2018 Anvers,

contre :

l'État belge, représenté par:
1. le ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs,
2. le premier Ministre,
3. le ministre de la Défense,
4. le ministre des Affaires étrangères,
5. le ministre de l'Economie, des Consommateurs et de la Mer du Nord,
6. le ministre des Pensions,
7. le ministre de l'Intérieur,
8. le ministre de la Santé publique,
9. le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, et de l'Intégration sociale,
10. le ministre du Budget,
ayant tous élu domicile chez
Me V. PERTRY, avocat,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

11. le ministre des Finances,

parties intervenantes:

1. la Centrale Nationale des Employés
2. VAN KEIRSBILCK Felipe,
ayant élu domicile chez
Me J. BUELENS, avocat,
Broederminstraat 38
2018 Anvers.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1er juillet 2013 par (1) Les Métallurgistes de Wallonie et de Bruxelles (MWB), (2) Nicanor Cue Alvarez, (3) Antonio Fanara, (4) Gianni Angelucci, (5) Jean-Paul Sellekaerts, (6) Danny Bogaert, (7) Antonio Cocciolo et (8) Piero Sassi qui demandent l'annulation de «l'arrêté royal du 28 avril 2013, publié au *Moniteur belge* du 2 mai 2013 portant exécution de l'article 7, § 1er de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité»;

Vu l'arrêt n° 224.863 du 27 septembre 2013 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 21 novembre 2013 accueillant la requête en intervention;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 29 décembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 février 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. BUELENS et Me O. STEIN, avocats, comparaissant pour les parties requérantes et intervenantes, Me V. PERTRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse en tant qu'elle est représentée par les dix premiers ministres cités dans l'en cause et M. P. BAILLY, attaché, comparaissant pour la partie adverse en tant qu'elle est représentée par le ministre des Finances;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Faits

Considérant que le contexte législatif et les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 224.863 du 27 septembre 2013;

Recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours dans le chef de l'association dépourvue de personnalité juridique qu'est la première requérante au motif que la décision d'agir en justice n'a pas été prise par son «Comité exécutif commun» mais par son «Secrétariat général commun»;

Considérant que le recours a été introduit avant l'entrée en vigueur de la modification apportée à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État par l'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014; que les requérants qui ne sont pas des personnes physiques doivent justifier de la régularité de leur décision d'agir en justice;

Considérant que la décision d'agir prise par la première requérante a été adoptée le 26 juin 2013 par le secrétaire général de cette organisation et par son secrétariat commun, composé de six membres; qu'après le dépôt de la note d'observations par la partie adverse, la MWB a produit une déclaration, signée le 14 août 2013, par laquelle Manuel CASTRO Y REDRUELLO, président de la MWB et de son comité exécutif commun, atteste que ce comité «a donné, en date du 1er mars 2013, mission au secrétariat général ainsi qu'au secrétariat général commun d'entreprendre toutes les actions utiles y compris juridiques afin de contester toutes mesures visant au blocage salarial»;

Considérant que le document mentionné dans l'inventaire joint à la requête comme les «statuts de la MWB et déclaration à laquelle ces statuts font référence», mais intitulé «projet de structuration de la coopération entre l'entité MW et l'entité MBXL», contient les passages suivants:

«Article 6: structures
En vue de disposer d'une structure qui puisse rencontrer les missions assignées, l'organisation MWB est structurée par les instances suivantes
- un congrès commun MW-MBXL;
- un comité régional commun MW-MBXL;
- un comité exécutif commun MW-MBXL;
- un secrétariat commun MW-MBXL;
- une commission de contrôle commune MW-MBXL;

Article 7: composition des instances, fonctionnement et missions
...
Le comité exécutif commun a comme mission la direction et l'examen de toutes les affaires concernant l'organisation MWB dans la limite des missions de celle-ci telles qu'elles ressortent de la déclaration conjointe de principes adoptée par les entités MW et MBXL.
...
Le secrétariat commun
...
Il assure le suivi des missions qui ont été confiées à l'organisation MWB. Il est autorisé à prendre, dans les cas d'urgence, toutes mesures extraordinaires dont il rendra compte au comité exécutif.
...
Le secrétariat général commun
...
Le Secrétaire général est responsable de toutes les matières syndicales, politiques, financières et administratives aux plans régional, fédéral et international.»;

Considérant que ces statuts n'identifient pas expressément l'organe chargé d'ester en justice; que le secrétariat commun est chargé du «suivi des missions», ce qui implique que la décision à «suivre» a été prise par une autre instance, laquelle ne peut être que le congrès commun, le comité régional commun ou le comité exécutif; qu'aucune disposition ne permet au comité exécutif commun de déléguer au secrétaire général ou au secrétariat général commun un pouvoir que les statuts lui confèrent;

Considérant que si l'article 4, alinéa 3, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires prescrit à propos des organisations représentatives des travailleurs, qu'«à moins que les statuts n'en disposent autrement, les organisations sont représentées en justice par la personne qui est chargée de leur gestion journalière», cette disposition ne vaut que pour «tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles»; qu'un recours au Conseil d'État dirigé contre un arrêté pris en application de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité n'est pas un des litiges auxquels l'application de la loi du 5 décembre 1968 donne lieu, et ne tend pas à défendre des droits que des membres des organisations syndicales puisent dans les conventions conclues par elles;

Considérant que la décision d'agir devant le Conseil d'État n'a pas été adoptée par l'organe compétent de la première requérante; que le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par elle;

Considérant que la partie adverse conteste aussi la recevabilité du recours dans le chef des autres requérants au motif qu'ils ne justifient pas la qualité de permanent ou délégué syndical dont ils se prévalent; qu'elle soutient:

- que les deuxième à huitième requérants n'ont pas intérêt au recours parce qu'ils n'ont pas le droit de négocier la marge maximale de l'évolution du coût salarial dans le cadre de la loi du 26 juillet 1996, et qu'il ressort de la réfutation du second moyen que le droit de négocier et de conclure des accords au niveau des secteurs et des entreprises n'est pas entravé;
- que les quatrième, sixième et huitième requérants n'ont, en leur qualité de délégué syndical, pas le droit de conclure des CCT,
- que ces mêmes requérants n'établissent pas qu'ils sont liés par un contrat de travail ni, par conséquent, qu'ils ont un intérêt personnel au recours;
- que les deuxième, troisième, cinquième et septième requérants n'explicitent pas l'intérêt personnel dont ils se prévalent;
- que l'acte attaqué vise les travailleurs du secteur privé, mais que les deuxième à huitième requérants ne démontrent pas qu'ils le sont;
- que les pièces déposées le 16 août 2013 sont tardives et doivent être écartées des débats;
- et que l'acte attaqué n'ôte pas toute possibilité de voir leur salaire individuel augmenter vu que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est calculée sur «l'évolution du coût salarial», soit l'augmentation en termes nominaux du coût salarial moyen;

Considérant que le deuxième requérant est secrétaire général de la première requérante; que les troisième à huitième requérants se réclament d'un intérêt fonctionnel lié à leur qualité de délégués ou de permanents syndicaux; que la preuve de leur qualité de délégué syndical a été produite au cours de l'instruction du dossier; qu'aucune disposition n'imposait qu'elle soit jointe à la requête;

Considérant que la recevabilité du recours au titre de l'intérêt fonctionnel en ce qui les concerne, est liée à l'examen du second moyen;

Considérant que les contrats de travail liant les quatrième, sixième et huitième requérants à des entreprises du secteur privé ont été produits durant l'instruction du recours; que ces pièces ne devaient pas être jointes à la requête; que l'on peut tenir pour établi que ces requérants entrent dans le champ d'application de l'arrêté attaqué;

Considérant que l'acte attaqué fixe à 0 % la marge maximale pour l'évolution du coût salarial; que cette limitation signifie que, sous réserve des

éléments exclus du calcul du coût salarial, seules peuvent être appliquées des augmentations salariales qui n'aboutissent pas à majorer le coût moyen du personnel occupé dans chaque entreprise; que des augmentations restent donc possibles pour certains travailleurs, mais seulement à condition d'être compensées par des diminutions corrélatives; que, même si l'acte attaqué n'exclut pas pour les requérants toute perspective d'augmentation salariale individuelle, il en diminue la probabilité; qu'ainsi, l'acte attaqué les prive de chances de voir augmenter leur rémunération; que le recours est recevable dans leur chef au titre de l'intérêt personnel;

Recevabilité des interventions

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité des interventions aux motifs que:

- la requête en intervention invoque des moyens nouveaux et constitue un détournement de procédure,
- elle constitue une réplique aux arguments développés par la partie adverse dans sa note d'observation,
- la première partie intervenante se prévaut, pour agir, d'un intérêt fonctionnel que la partie adverse conteste pour les mêmes motifs que ceux qu'elle oppose à la requête en tant qu'elle est introduite par la première requérante;
- la première partie intervenante n'a pas agi en justice dans le respect de ses propres règles statutaires;
- la deuxième partie intervenante agit en se prévalant d'un intérêt fonctionnel que la partie adverse conteste pour les mêmes motifs que ceux qu'elle oppose aux sept requérants personnes physiques;
- pour ce qui concerne l'intérêt à agir à titre personnel du second intervenant – intérêt que le second intervenant n'invoque pas –, la partie adverse renvoie à l'argumentation développée pour contredire l'existence d'un intérêt à agir à titre personnel dans le chef des deuxième, troisième, cinquième et septième requérants;

Considérant que les requérants en intervention agissent au titre de leur intérêt fonctionnel, la première en tant qu'organisation représentative des travailleurs et le second en tant que secrétaire général de cette organisation; qu'ils décrivent leur intérêt à intervenir dans les mêmes termes que les requérants au principal; que la recevabilité de cette requête en intervention est dès lors liée à l'examen du second moyen, comme il a été exposé à propos du recours principal;

Représentation de la partie adverse

Considérant que l'arrêté attaqué a été proposé à la signature du Roi et contresigné par onze membres du Gouvernement, qui sont également chargés par son article 3 de pourvoir à son exécution; que, quelle que soit la part respective que, en fait, chacun de ces ministres peut avoir prise à l'élaboration de l'arrêté attaqué, ils en

sont tous les onze responsables et doivent être maintenus à la cause en tant que représentants de l'État belge, partie adverse;

Fond

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, de l'article 190 de la Constitution, de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 2 du Code civil, de l'article 2 du Code pénal, des articles 6 et 7 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité, et des principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité des actes administratifs,

en ce que la partie adverse excipe de l'urgence, afin d'obtenir de la section de législation du Conseil d'État un avis dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables et fondé sur un examen dont l'ampleur est drastiquement limité du fait même de cette prétendue urgence;

alors que l'urgence n'existait pas et que le seul motif invoqué était illégal et anticonstitutionnel;

qu'en substance, les requérants indiquent:

- que la partie adverse a invoqué l'urgence pour demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État en cinq jours alors qu'elle aurait pu le demander en trente jours;
- que l'absence d'accord des partenaires sociaux a été constatée le 27 février 2013; que la demande d'avis a été adressée au Conseil d'État le 2 avril 2013 et l'avis donné le 5 avril; que l'acte attaqué a été publié le 2 mai 2013; que l'urgence n'existait pas et que le seul motif invoqué était illégal et inconstitutionnel;
- que l'urgence a été motivée «par le fait que la loi précitée du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée pour une période de deux ans, que le Gouvernement, en l'absence d'un consensus sur cette marge, doit la fixer à compter du 1er janvier 2013 et que les entreprises doivent être informées rapidement de la marge maximale du coût salarial qui sera d'application à partir du 1er janvier 2013»; que l'unique motif est donc la volonté d'appliquer le règlement dès le 1er janvier 2013; que l'avis de la section de législation a indiqué que l'effet rétroactif de l'arrêté n'était pas admissible; que la partie adverse a supprimé l'effet rétroactif de l'acte; que le motif invoqué par la partie adverse pour justifier l'urgence viole donc l'article 190 de la Constitution, l'article 2 du Code civil, les articles 6 et 7 de la loi du 6 juillet 1996 qui ne prévoit pas la possibilité de fixer la marge maximale pour le passé, le principe de sécurité juridique et de non-rétroactivité des actes administratifs, l'article 7 de la CEDH puisque le non-respect de la norme salariale est susceptible de faire l'objet de sanctions pénales;
- qu'admettre qu'un motif irrégulier puisse fonder l'urgence conduirait au risque que la section de législation ne soit plus jamais saisie dans des conditions normales; que l'urgence est démentie par les faits;
- qu'avant l'invocation de l'urgence, la partie adverse a accepté que le Conseil central de l'Économie donne son avis le 21 décembre 2012 en violation de

l'article 5 de la loi du 26 juillet 1996, ce qui démontre qu'il n'y avait pas péril à retarder l'adoption de l'acte attaqué;

- que les négociations entre partenaires sociaux ont donc été retardées; que le Gouvernement aurait donc pu consacrer trente jours à l'avis de la section de législation; que le Gouvernement a mis plus d'un mois après le constat de l'absence d'accord entre partenaires sociaux pour demander l'avis de la section de législation;
- qu'après que l'avis a été donné, le 5 avril 2013, il ne fallait que supprimer un article dans le projet d'arrêté royal; que le Gouvernement a encore mis 23 jours pour adopter l'acte attaqué;

qu'en réplique, ils ajoutent que:

- malgré les promesses faites à la section de législation, la partie adverse a donné un effet rétroactif à l'acte attaqué; que la section de législation avait déjà critiqué l'effet rétroactif dans l'avis rendu sur l'arrêt royal du 28 mars 2011 portant exécution de l'article 7, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, qui avait fixé la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour les années 2011 et 2012 à 0,3 %; que le rapport au Roi précédant cet arrêté royal indiquait bien qu'il fallait tenir compte des deux années complètes, en ce compris la période antérieure à son entrée en vigueur;
- que la note du 13 mai 2013 indique bien que l'intention de la partie adverse est de donner un effet rétroactif à l'acte attaqué;
- que la motivation de l'urgence n'était pas pertinente; que l'avis de la section de législation sur l'arrêté royal du 28 mars 2011 signalait déjà à la partie adverse qu'elle ne pourrait pas donner d'effet rétroactif à l'acte attaqué;
- que la motivation de l'urgence doit figurer dans le préambule et ne peut être invoquée par la suite; que l'attitude de la partie adverse préalablement à la demande d'avis dément l'urgence dans les faits; que l'arrêté royal du 28 mars 2011 avait déjà connu des retards dans son adoption et la partie adverse n'a pris aucune mesure pour les éviter à nouveau; que le délai d'un mois entre le constat d'absence de consensus entre partenaires sociaux, le 27 février 2013, et la demande d'avis, le 2 avril, est celui qui aurait permis à la section de législation de donner un avis complet; que l'inspecteur des finances a remis son avis en deux jours, le 13 mars 2013; que le délai mis par le ministre du Budget est imputable à la partie adverse et rien ne l'empêchait de rendre son avis plus vite; que le ministre du Budget connaissait depuis longtemps le projet de fixer la norme d'augmentation à 0 %;
- que l'attitude de la partie adverse postérieurement à l'avis de la section de législation dément également l'urgence; que près d'un mois s'est écoulé entre l'avis de la section de législation et l'adoption de l'acte attaqué, délai qui aurait pu être mis à profit pour obtenir un avis complet; qu'un mois n'était pas nécessaire pour traduire l'avis; que l'article 84, § 1er, des LCCE prévoit que «Si l'avis doit être traduit en vertu de l'article 83, il est réputé être déjà communiqué, lorsqu'il l'est dans la langue dans laquelle il a été rédigé»; et que l'avis complet et traduit semble avoir déjà été à disposition de la partie adverse le 5 avril 2013;

Considérant que les intervenants indiquent, dans leur requête en intervention:

- que les requérants en annulation n'agissent pas seulement dans le cadre de leur intérêt fonctionnel, de sorte que le moyen est recevable; que, même dans le cadre de leur intérêt fonctionnel, les requérants peuvent invoquer le moyen puisque, si la section de législation avait été saisie d'une demande d'avis à rendre dans les trente jours, elle aurait pu exercer un contrôle plus étendu, et notamment se prononcer sur le respect de la liberté de négociation collective garantie par le droit belge et international; que les requérants ont donc été privés d'une garantie qui protège leurs prérogatives et leurs droits;
- qu'il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agit d'une illégalité d'ordre public et que le second moyen invoque différentes atteintes aux prérogatives et droits des représentants des travailleurs; et, pour les même motifs que ceux invoqués par les requérants dans leur mémoire en réplique, que la partie adverse a bien adopté un arrêté ayant un effet rétroactif, la motivation de l'urgence n'est pas pertinente et l'attitude de la partie adverse avant la demande d'avis et après l'avoir reçu dément l'urgence;

qu'ils indiquent, dans leur mémoire en intervention et leur dernier mémoire:

- qu'ils agissent dans le cadre de leur intérêt fonctionnel et pour protéger leur objet social; que, pour les mêmes motifs que ceux invoqués ci-dessus, ils peuvent invoquer le moyen dans le cadre de leur intérêt fonctionnel;
- que le Gouvernement aurait pu infléchir sa position au vu de l'avis de la section de législation; que l'acte attaqué apporte une restriction au droit consacré par l'article 11 de la CEDH – et même une violation de celui-ci comme le démontre le second moyen – comme l'a reconnu le Conseil d'État dans son arrêt n° 224.863 du 27 septembre 2013;
- que, puisque l'acte attaqué apporte une restriction à un de leurs droits fondamentaux, le droit de négociation collective, ils sont recevables à critiquer son mode d'adoption; qu'il serait absurde qu'ils ne puissent pas soulever un argument tiré de l'illégalité dans l'élaboration de la norme, particulièrement quand cette illégalité consiste dans le contournement d'un contrôle qui avait entre autres pour objet d'assurer la protection des droits fondamentaux;
- qu'ils justifient donc la lésion d'un intérêt; et, pour les mêmes motifs que ceux invoqués par les requérants dans leur mémoire en réplique, que la partie adverse a bien adopté un arrêté ayant un effet rétroactif, la motivation de l'urgence n'est pas pertinente et l'attitude de la partie adverse avant la demande d'avis et après l'avoir reçu dément l'urgence;

Considérant que le moyen n'étant pas lié aux droits que les syndicats et les délégués syndicaux tiennent de la loi, il n'est recevable qu'en tant qu'il est invoqué par les quatrième, sixième et huitième requérants en leur qualité de personnes physiques liées par un contrat de travail à des entreprises concernées par l'arrêté attaqué;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué contient le passage suivant:

> «Vu l'urgence motivée par le fait que la loi précitée du 26 juillet 1996 prévoit que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée pour une période de deux ans, que le Gouvernement, en l'absence d'un consensus

sur cette marge, doit la fixer à compter du 1er janvier 2013 et que les entreprises doivent être informées rapidement de la marge maximale du coût salarial qui sera d'application à partir du 1er janvier 2013;

Vu l'avis 53.150/1 du Conseil d'État, donné le 5 avril 2013, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant qu'en ce qui concerne l'article 2 du présent arrêté, la date d'entrée en vigueur a été adaptée conformément aux remarques figurant dans l'avis du Conseil d'État;»

Considérant que l'arrêté attaqué, que le Gouvernement avait initialement prévu de faire entrer en vigueur le 1er janvier 2013, n'est, à la suite de l'observation du Conseil d'État, entré en vigueur que le 2 mai 2013, jour de sa publication au *Moniteur belge*;

Considérant que l'arrêté attaqué ne pouvait être adopté qu'au terme de la procédure fixée par les articles 5 à 7 de la loi du 26 juillet 1996, laquelle a pour point de départ le rapport technique sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial que le Conseil central de l'Économie doit émettre avant le 30 septembre; qu'en l'occurrence, le Conseil central de l'Économie n'a disposé que le 7 novembre 2012 des informations fournies par l'O.C.D.E., alors que, les années précédentes, et en particulier à l'époque où la loi du 26 juillet 1996 a été adoptée, celles-ci étaient disponibles en juin; que, de ce fait, le Conseil central de l'Économie n'a pu publier son rapport technique que le 21 décembre; qu'après cela, les interlocuteurs sociaux ont disposé de deux mois – soit jusqu'au 21 février 2013 – pour s'accorder sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial; que le 22 février, aucun consensus n'ayant été atteint, le Gouvernement a convoqué les interlocuteurs sociaux à une concertation et a formulé une proposition de médiation sur laquelle les interlocuteurs sociaux avaient un mois – soit jusqu'au 22 mars – pour se prononcer; que ce n'est qu'à partir de cette date que le Roi pouvait arrêter la marge maximale; que le projet d'arrêté royal a été envoyé au Conseil d'État le 29 mars, et l'avis de la section de législation donné le 5 avril a été remis en texte bilingue mais en version provisoire le 8 avril;

Considérant qu'eu égard aux remarques contenues dans cet avis et à la nécessité d'adapter l'acte attaqué en conséquence, il ne peut considéré que le délai de trois semaines mis par la partie adverse pour soumettre la version définitive de l'acte attaqué à la signature du Roi démentirait l'urgence; qu'une fois la version définitive de l'avis de la section de législation communiquée à la partie adverse, celle-ci a mis moins d'une semaine pour qu'il soit signé par le Roi, publié au *Moniteur belge* et qu'il entre en vigueur; que l'urgence invoquée par la partie adverse pour solliciter du Conseil d'État qu'il rende son avis dans un délai de cinq jours n'a pas été démentie par les faits;

Considérant que lorsque le Gouvernement a soumis le projet d'arrêté attaqué à la section de législation du Conseil d'État, il était dans ses intentions de le faire entrer en vigueur au 1er janvier 2013, et que ces intentions sont mentionnées dans le passage du préambule qui motive l'urgence; que ce n'est qu'à la suite de l'avis du Conseil d'État que l'article fixant l'entrée en vigueur a été modifié et remplacé par une entrée en vigueur au jour de la publication; que l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose notamment que «hors les cas d'urgence spécialement motivés... les ministres... soumettent à l'avis motivé de la section... le texte de tous... projets d'arrêtés réglementaires»; qu'il s'ensuit que la motivation de l'urgence doit être présente lors de l'envoi du projet au Conseil d'État, et que c'est en se plaçant à ce moment que la pertinence de la motivation doit être appréciée; que le fait que les circonstances motivant l'urgence aient changé à la suite, précisément, de cet avis, n'a pas pour effet de rendre cette motivation irrégulière; qu'en tout été de cause, l'intention du Gouvernement était de faire entrer l'arrêté attaqué en vigueur le plus rapidement possible, et que l'absence de rétroactivité du texte finalement adopté est sans incidence sur cette intention, quand bien même la manière dont elle est restée exprimée au préambule de l'acte attaqué a cessé d'être adéquate;

Considérant que l'argumentation exposée dans le mémoire en réplique, selon laquelle la partie adverse a donné un effet rétroactif à l'arrêté attaqué, est une illégalité différente de celle qui est alléguée dans la requête, qui aurait pu être invoquée dans celle-ci, et qui représente de ce fait un moyen nouveau qui est irrecevable pour être invoqué tardivement; qu'en outre, elle ne concerne pas l'arrêté attaqué lui-même, mais l'exécution qui, selon les requérants, lui aurait été donnée, de sorte qu'elle ne saurait vicier l'arrêté; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un second moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, de l'article 11 de la Convention «européenne des droits de l'homme» (lire «de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»), de l'article 6.2 de la Charte sociale européenne, de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des articles 6 et 7 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité;

qu'ils soutiennent que l'acte attaqué compromet la liberté de négociation collective, alors que l'esprit et la lettre des textes visés au moyen tendent justement à rendre certaines négociations collectives possibles;

qu'ils rappellent la teneur des articles 6 et 7 de la loi du 26 juillet 1996 et affirment que l'intention du législateur est de faire en sorte que la négociation entre les partenaires sociaux puisse avoir un effet utile, et que le Gouvernement se tienne en retrait dans un premier temps et n'intervienne que de façon exceptionnelle si les négociations ne sont pas fructueuses;

qu'ils soutiennent que la liberté de négociation collective est consacrée en tant que droit fondamental par les textes qu'ils invoquent ainsi que par l'article 4 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du Travail; qu'ils se réfèrent à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 novembre 2008, en cause *Demir et Baykara*, pour considérer que toute restriction apportée à la liberté de négociation collective doit correspondre aux exceptions fixées par l'article 11, § 2, de la C.E.D.H.; qu'ils ajoutent que les comités d'experts qui ont interprété ces normes internationales considèrent qu'un principe doit être dégagé selon lequel l'intervention de l'État doit rester exceptionnelle;

que, selon eux, l'attitude du Gouvernement viole tout d'abord la liberté de négociation collective dans la mesure où il a faussé les négociations avant même qu'elles ne débutent, en affirmant dès le 30 octobre 2012 que la marge maximale devait être fixée à 0 %, ce qui a rendu impossible toute négociation et privé de tout effet utile les dispositions de la loi du 26 juillet 1996;

qu'ils reprochent également à l'acte attaqué de fixer la marge maximale d'évolution du coût salarial à un niveau plus bas que celui qui résultait du scénario le plus défavorable pour les syndicats et les travailleurs figurant dans le rapport technique du Conseil central de l'Économie, soit 0,3 %;

qu'ils considèrent que la fixation d'une «non marge» met à néant le pouvoir des organisations syndicales de négocier sur un sujet – les salaires – qui est au centre de leurs préoccupations et de leur fonction, et qu'en agissant ainsi, le Gouvernement porte préjudice à une des fonctions essentielles des syndicats; qu'ils font valoir que, compte tenu de l'article 9, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996, l'acte attaqué a pour conséquence qu'il est impossible pour les syndicats de négocier librement au niveau des secteurs et des entreprises et que l'intervention de l'État n'est en aucun cas exceptionnelle et supplétive dans le cas d'espèce; qu'ils soutiennent que l'acte attaqué détourne la loi puisqu'au lieu de délimiter un espace dans lequel la liberté de négociation s'exercera, il met cette liberté à néant, ce qui est fondamentalement différent des hypothèses prévues par la loi;

qu'en réplique, outre une répétition des arguments de la requête, ils ajoutent:

- que l'intention du législateur, lors de l'adoption des articles 6 et 7 de la loi du 26 juillet 1996, a été de donner un effet utile à la négociation entre partenaires et de rendre l'intervention du Gouvernement exceptionnelle;
- que le Gouvernement a pris des mesures calculées pour avoir un effet plus grand que son évaluation de l'écart avec les trois pays limitrophes:
  - si la situation des années 2013 et 2014 doit être prise en compte, il est interdit d'aller au-delà de «l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence au cours des deux années précédentes», c'est-à-dire les années 2011 et 2012;
  - en conséquence, les prévisions pour 2013-2014 sont des éléments orientant les partenaires sociaux et le Gouvernement, mais dans le respect du plafond qu'est l'écart évalué pour 2011-2012;
  - à suivre les chiffres de la partie adverse, il existerait donc une augmentation de l'écart salarial de 0,8 % avec les États membres de référence;
  - le rapport technique du C.C.E. mentionne également que «le prochain A.I.P. 2013-2014 prévoit uniquement l'indexation des salaires et les augmentations barémiques éventuelles et n'accorde dès lors aucune augmentation des salaires réels en sus. Sur la base des prévisions actuelles, nous éliminons 0,9 % de l'écart salarial»; et qu'en adoptant

donc une marge maximale de 0 %, la partie adverse prend une mesure destinée à éliminer un écart salarial plus élevé (0,9 %) que ce que la loi autorise en son article 6, § 2 (0,8 %);

- quant à la violation de l'article 11 de la C.E.D.H.,
  - que la mesure n'est pas nécessaire dans une société démocratique; qu'elle se fonde à ce sujet, sur différentes études économiques qui soulignent l'incertitude des chiffres retenus et de leur comparaison avec ceux des États de référence;
  - que la restriction n'est pas proportionnelle à l'atteinte qu'elle constitue à la liberté de négociation, qu'elle ne permet aucune exception et vaut pour une longue période;
  - que la mesure est préventive et générale dès lors que l'instrument utilisé n'est pas appliqué postérieurement à une négociation collective sur les salaires dans les domaines où ce serait nécessaire, mais a vocation à s'appliquer de manière préalable et indiscriminée; qu'il empêche toute négociation puisque les conventions collectives doivent respecter la marge salariale; que rien ne commande de traiter identiquement des secteurs se trouvant dans des situations concurrentielles différentes; que la capacité d'augmentation salariale dépend en effet de la santé économique de chaque secteur; que les secteurs non soumis à la concurrence internationale ne pourront pas se permettre une politique salariale dépassant la marge salariale, même pour attirer des travailleurs qualifiés; que les interlocuteurs sociaux ne peuvent pas négocier une augmentation des salaires les plus faibles; qu'il n'est pas discriminatoire de prévoir des salaires différents entre travailleurs; que tant la loi du 26 juillet 1996 que la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires donnent une place prépondérante au niveau sectoriel et permettent des différences salariales entre secteurs; qu'il est faux de soutenir qu'une attention particulière aurait été portée aux salaires les plus faibles puisque les augmentations barémiques et l'indexation visent tous les travailleurs; que des mesures moins attentoires au droit de négociation collective permettraient également le maintien de la compétitivité de l'économie belge;
  - que l'acte attaqué ne permet aucune exception; que les augmentations barémiques et l'indexation visées par la loi du 26 juillet 1996 sont celles qui préexistaient, d'où il ressort qu'aucune négociation n'est possible sur ces points; que l'acte attaqué a donc bien pour effet d'entraîner un gel généralisé des salaires; qu'il existe une controverse sur le niveau (individuel ou entreprise) auquel la marge doit être respectée; qu'en tout état de cause, les requérants personnes physiques ne doivent espérer aucune augmentation salariale, qu'il s'agisse des travailleurs employés par des entreprises dans lesquelles le coût salarial augmente, des délégués syndicaux ou des ouvriers;
  - que l'acte attaqué est valable pour une longue période, à savoir vingt ou même vingt-quatre mois; que ce délai est d'autant plus long qu'il porte sur un des aspects essentiels du droit de négociation collective;

Considérant que les intervenants exposent en substance une argumentation similaire;

Considérant que la requête critique l'acte attaqué en tant qu'il fixe la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 0 %; que les arguments pris du caractère préventif et général de la mesure adoptée, de l'absence d'exceptions à son application et de sa longue durée n'y figurent pas; qu'il ne s'agit pas de développements à l'appui du moyen, mais d'un moyen nouveau que, selon l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les requérants ne sont pas recevables à soulever dans le mémoire en réplique, et que les intervenants ne peuvent soulever;

Considérant que l'article 7, § 1er, de la loi précitée du 26 juillet 1996 autorise le Gouvernement à fixer, en l'absence d'accord interprofessionnel, et à défaut d'un accord entre lui-même et les interlocuteurs sociaux, la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour deux années, avec comme minimum l'indexation et les augmentations barémiques;

Considérant que l'acte attaqué a été adopté après qu'il a été constaté que les interlocuteurs sociaux n'étaient pas parvenus à un accord interprofessionnel et qu'une médiation a été organisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi, sans déboucher sur un accord; que le Gouvernement a ainsi respecté le prescrit formel de la loi; que, quant au fond, il s'en est tenu à la ligne de conduite qu'il avait formulée dès le 21 novembre 2012 dans la déclaration de politique générale en préconisant la fixation d'une «non-marge» à 0 %; qu'en exprimant publiquement le résultat qu'il considérerait comme le plus conforme à l'intérêt général, le Gouvernement n'a pas fait obstacle à la négociation interprofessionnelle;

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la même loi, les interlocuteurs sociaux et, le cas échéant, le Gouvernement, doivent fixer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial en tenant compte de l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence telle qu'elle est prévue pour les deux années de l'accord interprofessionnel, donc les deux années à venir, mais que cette marge peut être réduite à concurrence des écarts salariaux qui auraient résulté d'une hausse salariale supérieure à l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence au cours des deux années précédentes; que la loi précise que ces règles doivent être appliquées «sur la base des données» figurant dans le rapport technique du Conseil central de l'Économie; qu'il ressort du rapport technique du 21 décembre 2012 que l'un des scénarios de prévisions pour 2013 et 2014 indique un écart de 0,3 % supplémentaire pour la Belgique, et qu'en 2011-2012 l'écart des pourcentages de variation cumulée avait été de 0,8 %; que la partie adverse a pu, sur la base de ces chiffres, estimer en opportunité que la marge devait être fixée à 0 %;

Considérant que le législateur a prévu explicitement aux articles 6, § 2, et 7, § 1er, de la loi précitée le minimum qui doit être respecté lors de la fixation de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial, à savoir l'indexation et les augmentations barémiques, et que l'acte attaqué se conforme à cette disposition; que la fixation du pourcentage à 0 ne peut dès lors être considérée, en soi, comme contraire aux dispositions de ladite loi;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner ensuite si l'acte attaqué constitue une violation des dispositions de droit international invoquées;

Considérant que l'article 6.2 de la Charte sociale européenne est rédigé comme suit:

> «Article 6 - Droit de négociation collective
> En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent: ...
> 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»;

Considérant qu'en nombre de ses termes («promouvoir», «lorsque cela est nécessaire et utile», «procédures de négociation volontaire») cette disposition énonce des obligations qui ne sont pas définies avec précision, ou laisse explicitement une alternative («les employeurs ou les organisations d'employeurs») aux États signataires de la Charte; qu'une règle de droit international n'est directement applicable dans l'ordre juridique interne que si elle impose à ses destinataires une obligation précise; qu'en l'occurrence, ni la nature de la promotion, ni l'appréciation de la nécessité ou de l'utilité, ni le déroulement des procédures de négociation ne sont déterminés par la Charte, mais doivent faire l'objet de mesures de transposition; qu'une telle règle n'est pas directement applicable;

Considérant que, comme l'a décidé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 12 novembre 2008, en cause *Demir et Baykara* (points 147 à 154), le droit de négociation collective est, en principe, devenu un des éléments essentiels du «droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts» énoncé par l'article 11 de la C.E.D.H.; que ce droit peut faire l'objet de restrictions dans les conditions prévues par le § 2 du même article 11; que l'acte attaqué apporte une restriction à ce droit, puisqu'il écarte du champ des négociations collectives de travail pouvant intervenir au niveau des secteurs et des entreprises un objet qui en fait normalement partie et qui en constitue un volet significatif;

Considérant que la restriction ainsi apportée est prévue par la loi, l'acte attaqué procurant exécution aux dispositions de la loi précitée du 26 juillet 1996;

Considérant qu'elle poursuit un but légitime et a pu être jugée nécessaire dans une société démocratique; que les considérations des requérants en intervention quant à la prise en considération des subventions salariales relèvent de l'opportunité, le calcul des écarts de coût salarial au niveau international pouvant s'opérer de différentes façons;

Considérant que cette restriction n'est pas disproportionnée au but légitime poursuivi; qu'en effet, la loi ne prévoit l'intervention du Gouvernement que dans des conditions précises et subsidiairement à la conclusion d'un accord interprofessionnel ou d'un accord après médiation avec les interlocuteurs sociaux; qu'elle vise une durée de deux ans et excepte de l'application de la marge maximale certains éléments, visés aux articles 8, § 3 et 10; que, comme l'indique la partie adverse, des augmentations salariales peuvent encore être négociées même collectivement lorsqu'elles sont possibles sans augmentation du coût salarial moyen dans l'entreprise, et les régimes collectifs existants peuvent être renégociés et réorganisés dans cette même limite; que la partie adverse a en outre fait connaître, par la note du directeur général du 13 mai 2013, quels éléments elle considérait comme exclus du calcul de l'évolution des coûts salariaux, notamment les augmentations des salaires minima fixés dans les C.C.T. n^{os} 43 et 50, les dispositions de conventions collectives visant à réduire l'écart salarial entre hommes et femmes, la suppression des barèmes dégressifs pour les jeunes et les mesures de réduction des différences entre ouvriers et employés; que l'acte attaqué n'exclut donc que partiellement et temporairement la négociation collective des salaires et qu'il ne porte aucune atteinte à la négociation collective dans toutes les matières non salariales; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur le bien-fondé de la mesure adoptée au regard des besoins de la compétitivité de l'économie belge; que la partie adverse a usé de la marge d'appréciation qui lui revient à cet égard; qu'au regard des exceptions prévues à l'article 11.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le choix de sauvegarder la compétitivité de l'économie belge s'inscrit dans le contexte d'une protection des droits et libertés d'autrui, notamment le droit au travail et le droit à un niveau de vie décent;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que l'acte attaqué ne viole ni l'article 11 de la C.E.D.H., ni les autres dispositions de droit international invoquées au moyen; que l'acte attaqué ne peut pas non plus être considéré comme contraire à

l'article 23 de la Constitution, qui charge les différents pouvoirs législatifs de garantir notamment le droit de négociation collective;

Considérant que l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatif au droit de négociation et d'actions collectives, ne protège ces droits que «conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales», ce qui, en l'occurrence, vise notamment la loi du 26 juillet 1996, laquelle a été respectée;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 3050 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune et à charge des parties intervenantes, à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le treize février deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
Mme	P. VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA M. LEROY