# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 8 mai 2014 (Belgique). RG 77/2014

* Date : 08-05-2014
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20140508-6
* Numéro de rôle : 77/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des recours et procédure
a. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 10 juin 2013 et parvenues au greffe le 11 juin 2013, des recours en annulation de la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public (publiée au Moniteur belge du 21 décembre 2012, troisième édition), en particulier les articles 3 (partiellement), 5 et 6, ont été introduits respectivement par Mathieu Boscariol, Jean-Claude Chariot, Jean-Michel Duplicy et Alain Baudhuin.
b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 juin 2013 et parvenue au greffe le 21 juin 2013, un recours en annulation des articles 3 et 5 de la même loi a été introduit par Pascal Dumont, assisté et représenté par Me P. Joassart et Me P. Knaepen, avocats au barreau de Bruxelles.
c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 juin 2013 et parvenue au greffe le 24 juin 2013, un recours en annulation de la même loi, en particulier les articles 3 (partiellement) et 5, a été introduit par la CSC-Transcom et Victor Teney, assistés et représentés par Me D. Grignard, Me S. Gioe et Me L. Pauly, avocats au barreau de Liège.
Ces affaires, inscrites sous les numéros 5655, 5656, 5657, 5658 (a), 5671 (b) et 5673 (c) du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
II. En droit
(...)
B.1.1. Les recours en annulation sont dirigés contre les articles 3, 5 et 6 de la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public (ci-après : la loi du 13 décembre 2012).
Ces articles, qui modifient la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (ci-après : la loi du 28 décembre 2011), disposent :
« Art. 3. A l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, les modifications suivantes sont apportées :
1° les alinéas 2 à 4 sont remplacés par ce qui suit :
' L'alinéa 1er ne porte pas préjudice aux conditions de durée de services et aux âges préférentiels de mise à la pension prévus :
- pour le personnel roulant de la SNCB Holding;
- pour la police intégrée;
- pour les militaires;
- pour les anciens militaires visés à l'article 10 de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit, à l'article 5bis de la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus, à l'article 10 de la loi du 16 juillet 2005 instituant le transfert de certains militaires vers un employeur public et à l'article 194 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées.
Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes qui à leur demande se trouvaient à la date du 1er janvier 2012 dans une position de disponibilité, totale ou partielle, préalable à la mise à la retraite ou dans une situation analogue, sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit l'expiration de la période de cette disponibilité ou situation analogue. Cette date ne peut se situer avant le premier jour du mois qui suit le 60e anniversaire.
L'alinéa 3 est également applicable aux personnes qui ont introduit, en vue d'être placées avant le 5 mars 2013 dans une situation visée à ce même alinéa, une demande auprès de leur employeur :
1° avant le 1er janvier 2012;
2° ou à partir du 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012. '.
2° les alinéas suivants sont ajoutés et rédigés comme suit :
' Les dérogations prévues aux alinéas 3 et 4 ne sont plus d'application lorsque l'agent met fin prématurément à la disponibilité ou à la situation analogue.
Le personnel roulant visé à l'alinéa 2 sont les agents qui appartiennent au personnel roulant défini par le règlement de pension de la SNCB Holding tel qu'il était en vigueur au 28 décembre 2011. '.
Art. 5. L'article 90 de la même loi est remplacé par ce qui suit :
' Art. 90. Toute personne qui, à un moment donné, remplit les conditions d'âge et de durée de services qui valent, pour la catégorie de personnel à laquelle elle appartient à ce moment, pour obtenir une pension de retraite avant l'âge de 62 ans conserve le bénéfice de cet avantage quelle que soit par la suite la date de prise de cours effective de sa pension ou la catégorie de personnel à laquelle elle appartient à cette date '.
Art. 6. Dans l'article 92 de la même loi, les mots ' et s'appliquent uniquement aux pensions qui prennent cours à partir de cette date ' sont supprimés ».
B.1.2. Il ressort de l'exposé des requêtes que les recours sont, en ce qui concerne l'article 3 attaqué, limités au 1° de cet article, en ce qu'il insère dans l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011 précitée un alinéa 2, qui dispose que l'alinéa 1er ne porte pas préjudice aux âges préférentiels de mise à la pension prévus pour le personnel roulant de la SNCB-Holding, et au 2° de cet article, en ce qu'il insère un alinéa 6 dans l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011 précitée, qui explicite la notion de « personnel roulant » visée à l'alinéa 2.
La Cour limite, en ce qui concerne l'article 3 attaqué, son examen à ces aspects.
B.2. L'arrêté royal du 11 décembre 2013 « relatif au personnel des Chemins de fer belges », adopté en exécution de la loi du 30 août 2013 « relative à la réforme des chemins de fer belges » et publié au Moniteur belge du 16 décembre 2013, a adapté les différents textes réglementaires et législatifs faisant référence au personnel de la SNCB-Holding, afin de tenir compte de la réorganisation des activités et des structures de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB.
Dans ce contexte, le personnel de la SNCB-Holding est transféré avec effet au 1er janvier 2014 à « HR Rail », société anonyme de droit public, qui agira comme unique employeur du personnel de l'actuel groupe SNCB.
L'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 précité dispose :
« Tous les membres du personnel statutaire et non statutaire au service de la SNCB Holding au 31 décembre 2013 sont de plein droit transférés vers HR Rail à compter du 1er janvier 2014, sans que cela n'entraîne une modification de leur statut juridique ».
Cette modification est donc sans incidence sur l'examen des actuels recours.
La Cour se référera au personnel de la SNCB.
B.3. Par lettre recommandée à la poste du 24 octobre 2013, parvenue au greffe de la Cour le 25 octobre 2013, le requérant dans l'affaire n° 5656 a fait savoir à la Cour qu'il se désistait de son recours.
Rien n'empêche la Cour, en l'espèce, de décréter le désistement.
Quant à la recevabilité des recours
B.4.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours introduit par la première partie requérante dans l'affaire n° 5673, en ce que l'organisation syndicale ne produirait pas de décision d'agir en annulation, en méconnaissance de l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
B.4.2. Dès lors que l'intérêt de la seconde partie requérante dans l'affaire n° 5673 est établi, et que ce recours est recevable, il n'y a pas lieu d'examiner si la première partie requérante satisfait également aux conditions de recevabilité.
B.5.1. Le Conseil des ministres conteste également la recevabilité ratione temporis des recours, considérant que les griefs ne sont en réalité pas dirigés contre les dispositions attaquées, mais contre les articles 88 et 90 de la loi du 28 décembre 2011, qui subordonnaient déjà le bénéfice des conditions préférentielles de mise à la pension à la qualité de membre du personnel roulant de la SNCB-Holding, au moment de la mise à la pension, et que les dispositions attaquées ne visent qu'à clarifier.
B.5.2. Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne également la portée qu'il y a lieu de donner aux dispositions attaquées, l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond des affaires.
Quant au contexte des dispositions attaquées
B.6.1. Originairement financé par un fonds de pension interne à la SNCB, le régime de pensions de la SNCB a été pris en charge par l'Etat belge conformément à l'arrêté royal du 28 décembre 2005 adopté en vertu des articles 159 et 160 de la loi-programme du 27 décembre 2005 et confirmé par l'article 70 de la loi-programme du 20 juillet 2006.
L'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 28 décembre 2005 garantissait que les membres du personnel de la SNCB et leurs ayants droit continueraient à bénéficier des conditions d'octroi et de calcul des pensions, en vigueur au 31 décembre 2005, notamment de l'article 115 de la loi du 14 février 1961 « d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier » (ci-après : la loi du 14 février 1961), tel qu'il a été modifié par l'article 84 de la loi du 21 mai 1991 « portant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public » (ci-après : la loi du 21 mai 1991).
B.6.2. Avant sa modification par l'arrêté royal du 11 décembre 2013 précité, l'article 115 de la loi du 14 février 1961 disposait :
« Sauf exceptions établies ci-après, le droit à une pension de retraite ne peut naître avant le premier du mois qui suit celui où les personnes mentionnées à l'article 113 atteignent l'âge de 65 ans.
[...]
Les membres du personnel de la S.N.C.B. Holding peuvent solliciter la pension de retraite à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel ils atteignent l'âge de 55 ans, pour autant qu'ils comptent trente années de services rendus en qualité de membres du personnel roulant.
S'ils ne satisfont pas à cette condition, ils peuvent solliciter leur pension de retraite autant de mois avant le premier jour du mois suivant celui au cours duquel ils atteignent l'âge
de 60 ans qu'ils comptent de semestres passés en qualité de membres du personnel roulant, pour autant que la durée de leurs services effectifs atteigne trente années ».
B.6.3. Les travaux préparatoires relatifs à l'article 84 de la loi du 21 mai 1991, qui a modifié l'article 115 de la loi du 14 février 1961, exposent que ce régime « concrétise une mesure relative au personnel roulant de la S.N.C.B. décidée dans le cadre de l'accord de programmation sociale pour l'année 1989 » (Doc. parl., Sénat, 1989-1990, n° 1050/1, p. 1) :
« L'article 115, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (dite ' loi unique ') a généralisé le principe de l'octroi de la pension à l'âge de 65 ans pour tous les titulaires de fonctions civiles relevant des pouvoirs publics et de divers organismes publics décentralisés placés sous la tutelle de l'Etat, des provinces et des communes.
Par dérogation à cette règle, l'alinéa 4 du même article 115 autorisait la mise à la retraite des personnes appartenant au personnel roulant de la Société nationale des chemins de fer belges, lorsqu'elles auraient 60 ans d'âge.
D'autre part, une clause de sauvegarde inscrite à l'article 116, § 2, alinéa 1er, de la loi précitée, maintenait aux agents en service au 31 décembre 1960 le droit à la pension suivant le régime en vigueur à cette date, si celui-ci leur était plus favorable.
C'est ainsi que les membres du personnel roulant de la Société nationale des chemins de fer belges en fonction en cette qualité au 31 décembre 1960 ont pu continuer à bénéficier de la pension facultative à 55 ans, moyennant trente années de services en cette qualité, ou à un âge compris entre 55 et 60 ans si leur carrière comportait au moins trente années de services roulants et sédentaires, alors que ceux qui sont entrés en fonction à une date ultérieure ne peuvent être mis à la retraite qu'à partir de l'âge de 60 ans.
A cet égard, on peut estimer que le caractère contraignant de la fonction, qui avait justifié, en son temps, l'instauration d'un régime prévoyant la mise à la retraite sur demande dès l'âge de 55 ans, a subsisté par la suite, et s'est même aggravé en ce sens que les prestations de l'ensemble du personnel roulant sont sujettes à des horaires continuellement variables et, de toute manière, très irréguliers, ce qui entraîne une tension nerveuse permanente.
Par ailleurs, confrontée à la nécessité de restructurer son réseau au cours des dernières années, la S.N.C.B. compte actuellement un personnel excédentaire notamment parmi les agents du cadre roulant.
Il faut souligner à ce sujet que le régime de prépension volontaire récemment instauré à la S.N.C.B. conjointement à la mise à la retraite d'office du personnel âgé de 60 ans ou plus, n'ont d'autre but que de mettre en oeuvre des moyens visant à réduire le nombre d'agents en activité. On peut donc se demander s'il ne serait pas incohérent de maintenir des mesures restrictives instaurées jadis dans un contexte radicalement différent de celui qui s'impose aujourd'hui.
Il résulte nettement de ces considérations que les membres du personnel roulant entrés en service après la date de mise en vigueur de la loi du 4 février 1961 devraient pouvoir disposer, en matière de mise à la pension, des mêmes options que celles accordées à leurs prédécesseurs.
A cet égard, il faut en outre considérer que la mesure ne serait effective qu'à partir de 1991, au moment où les premiers agents de cette catégorie pourront faire valoir trente années de services roulants.
L'article [84] prévoit en conséquence le rétablissement, pour les membres du personnel de la S.N.C.B., entrés en fonction après le 31 décembre 1960, de la faculté de demander leur mise à la retraite à l'âge de 55 ans, moyennant trente années de services au titre de membre du personnel roulant.
Ceux qui ne remplissent pas cette condition, mais dont la carrière à la Société nationale se compose de services roulants et de services sédentaires d'une durée totale d'au moins trente années, pourront solliciter leur mise à la retraite à un âge compris entre 55 et 60 ans, l'anticipation, par rapport à l'âge de 60 ans, étant d'un mois par semestre de services roulants.
Il est à noter toutefois que la mesure n'est valable que pour une période limitée de trois ans, du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1993.
Elle pourra être reconduite, pour des périodes consécutives de trois années maximum, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, en fonction de l'évolution économique de la Société et de sa situation en matière de personnel. A défaut d'être reconduite selon les dispositions précitées, la mesure en question ne pourra plus être instaurée que par ou en vertu d'une loi » (ibid., pp. 37-39).
B.6.4. Conformément à l'article 85 de la loi du 21 mai 1991 précitée, le dispositif préférentiel contenu dans l'article 115 de la loi du 14 février 1961 pour les membres du personnel de la SNCB était initialement conçu comme temporaire, s'appliquant uniquement aux pensions qui prendraient cours durant la période comprise entre le 1er janvier 1991 et le 31 décembre 1993; l'application de ce système pouvait cependant être prolongée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pour des périodes consécutives de trois ans maximum (article 85, alinéa 2, de la loi du 21 mai 1991).
Après quatre prolongations successives de l'application du régime préférentiel prévu par l'article 115 de la loi du 14 février 1961, tel qu'il a été instauré par l'article 84 de la loi du 21 mai 1991 précitée, cette limitation temporelle a été supprimée par l'article 93 de la loi du 23 décembre 2005 portant des dispositions diverses, qui a abrogé l'article 85 de la loi du 21 mai 1991 précitée.
A partir du 1er janvier 2006, date de l'entrée en vigueur de l'abrogation de l'article 85 de la loi du 21 mai 1991 précité, le régime préférentiel prévu par l'article 115 de la loi du 14 février 1961 était donc conçu comme le régime de droit commun applicable aux pensions des membres du personnel de la SNCB.
B.6.5. Les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 2005 exposent, en ce qui concerne le régime préférentiel de pension des membres du personnel de la SNCB :
« La faculté pour les membres du personnel roulant de la SNCB Holding de solliciter leur mise à la retraite à partir de l'âge de 55 ans était déjà prévue dans le premier Statut du personnel de la Société Nationale des Chemins de Fer belges, élaboré en 1932, prolongeant ainsi le régime en vigueur dans l'ancienne Administration des chemins de fer de l'Etat.
L'article 115 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (dite ' loi unique '), qui généralisait le principe de l'octroi de la pension à l'âge de 65 ans dans le secteur public pour les agents entrés en service après le 31 décembre 1960, autorisait, en son alinéa 4, en dérogation à cette règle, la mise à la retraite du personnel roulant de la SNCB, à partir de 60 ans.
Cette mesure n'a toutefois jamais été appliquée.
L'article 84 de la loi du 21 mai 1991 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public a, en effet, modifié l'article 115 précité en confirmant le régime de pension de retraite sur demande des membres du personnel roulant de la SNCB à partir du premier jour suivant celui au cours duquel ils atteignent l'âge de 55 ans, pour autant qu'ils comptent trente années de services rendus en cette qualité.
Si l'agent ne satisfait pas à cette dernière condition, il peut solliciter sa pension de retraite autant de mois avant le premier jour du mois suivant celui de son soixantième anniversaire qu'il a presté de semestres en tant que membre du personnel roulant, à la condition que la durée de ses services effectifs atteigne 30 années.
L'article 85 de la même loi limite cette possibilité aux pensions prenant cours entre le 1er janvier 1991 et le 31 décembre 1993, son application pouvant toutefois être prolongée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pour des périodes consécutives d'une durée maximale de trois années chacune.
L'application de ce régime a été prolongée sans interruption par les arrêtés royaux du 14 juillet 1994, du 18 février 1988, du 22 mai 2000 et du 16 décembre 2002. Le dernier arrêté royal en la matière porte sur la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2005.
Un tel régime particulier se justifie par le caractère contraignant des fonctions concernées : prestations irrégulières, travail de nuit, niveau requis de flexibilité et d'autonomie, stress important lié notamment au respect strict des normes de sécurité et à l'isolement au travail.
Ce caractère contraignant sera encore accentué à l'avenir, par l'exigence, traduite dans la règlementation interne à l'entreprise concernant les prestations du personnel de conduite, d'une plus grande polyvalence et d'une flexibilité accrue, de manière à pouvoir faire face à la concurrence dans le cadre de la libéralisation des chemins de fer européens.
Il résulte de l'ensemble des éléments repris ci-dessus que les membres du personnel roulant de la SNCB Holding, actuels et futurs, en service après le 31 décembre 2005, devraient, en toute équité, pouvoir bénéficier des mêmes avantages en matière de pensions que leurs prédécesseurs.
L'article [93] supprime, en conséquence, toute limitation dans le temps de l'application du régime de pension sur demande du personnel roulant à partir de 55 ans » (Doc. parl., Chambre, 2005-2006, DOC 51-2020/001, pp. 62-63).
B.6.6. Il résulte de ce qui précède que le régime établi par l'article 115 de la loi du 14 février 1961, qui instaure pour les membres du personnel de la SNCB un âge préférentiel de retraite anticipée, entre 55 et 60 ans en fonction des années de service effectif roulant, était justifié par la pénibilité du métier.
Ce régime préférentiel est également repris dans l'article 5 du chapitre XVI du statut du personnel de la SNCB-Holding, qui dispose :
« Tout agent peut faire valoir ses droits à une pension de retraite à partir de 60 ans, s'il a accompli au moins 20 années de services effectifs.
Toutefois, cet âge est abaissé à :
- 55 ans, s'il a accompli au moins 30 années de services effectifs roulants;
- Un âge fixé entre 55 et 60 ans, au prorata de ses services effectifs roulants et sédentaires totalisant au moins 30 ans.
Comptent comme services effectifs, ceux rendus à la S.N.C.B.-Holding avec ou sans mise à la disposition d'Infrabel ou de la S.N.C.B. et rémunérés par celle-ci, de même que les prestations et interruptions de service prévues au règlement.
Sont considérés comme tels au sens du présent statut les services rendus à la Société Nationale des Chemins de Fer Belges et rémunérés par celle-ci, avant le 1er janvier 2005 ».
B.7.1. La loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses a opéré une réforme des pensions dans le secteur public, en portant l'âge de principe de la pension anticipée à 62 ans, moyennant 40 ans de carrière (articles 85 et 88, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011).
Par amendement, il a toutefois été décidé de maintenir, dans l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011, le régime préférentiel existant pour les membres de l'armée, de la police intégrée et du personnel roulant de la SNCB, « qui ne sont actuellement pas visés par les mesures de relèvement de l'âge de la pension et de la durée de carrière » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/008, p. 29).
B.7.2. Le régime préférentiel dont bénéficie le personnel roulant de la SNCB a été maintenu « en raison de l'élément ' sécurité ' (cf. Buizingen) » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/016, p. 11).
Interrogé sur l'éventuelle différence de traitement résultant du maintien de régimes préférentiels, le Vice-Premier ministre et ministre des Pensions a déclaré :
« [...] [Les] exceptions afférentes à ces catégories ont été reprises dans le texte parce que c'est prévu dans l'accord de gouvernement et parce qu'il a été tenu compte de l'aspect sécurité. Cela s'applique par exemple au personnel roulant de la SNCB Holding.
[...]
Les trois groupes pour lesquels une exception est prévue sont à l'heure actuelle les seuls groupes du secteur public à disposer d'une dérogation à l'âge normal de retraite par rapport au régime de pension classique des agents de l'Etat. La dérogation existante a résisté à l'époque au contrôle de conformité juridique » (Doc. parl., Sénat, 2011-2012, n° 5-1408/3, pp. 36-37).
B.8.1. La loi du 13 décembre 2012 apporte des modifications à la loi du 28 décembre 2011, contenant des dispositions « d'assouplissement et de transition dans le cadre de la réforme des pensions et des services publics », tandis que d'autres dispositions « corrigent certaines imprécisions dans la législation sur les pensions » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, p. 3)
B.8.2. Dans le résumé relatif à la loi attaquée, les travaux préparatoires expliquent :
« • Il est précisé que l'exception existant pour le personnel roulant de la SNCB [...] ne porte pas uniquement sur le maintien des limites d'âge préférentielles, mais également sur le maintien des conditions de carrière.
• L'exception existant pour le personnel roulant de la SNCB est limitée au personnel roulant défini par le règlement de la SNCB Holding, tel qu'il était en vigueur au 28 décembre 2011 » (ibid., p. 4).
Quant aux moyens
B.9. Les moyens sont dirigés contre les articles 3 (dans la mesure indiquée en B.1.2), 5 et 6 de la loi du 13 décembre 2012.
La Cour examine les moyens en les groupant selon la disposition qu'ils visent.
En ce qui concerne l'article 3 de la loi du 13 décembre 2012
B.10. Les requérants prennent différents moyens dirigés contre l'article 3 attaqué, en ce que cette disposition imposerait d'être membre du personnel roulant au moment de la demande de pension anticipée pour pouvoir bénéficier des conditions préférentielles de retraite anticipée entre 55 et 60 ans, excluant ainsi de la possibilité de continuer à bénéficier du régime préférentiel les membres du personnel ayant eu une carrière mixte et n'appartenant plus au personnel roulant au moment de l'ouverture du droit à la pension.
B.11.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 5655 et le premier moyen dans les affaires nos 5657 et 5658 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; le deuxième moyen dans l'affaire n° 5671 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme; le troisième moyen dans l'affaire n° 5673 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (première branche), ces dispositions étant combinées avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution et avec les articles 2, paragraphe 2, et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (deuxième branche) ou avec l'article 16 de la Constitution (troisième branche).
Cette première série de moyens critique la différence de traitement instaurée entre agents de la SNCB selon qu'ils appartiennent ou non au personnel roulant au moment de l'ouverture du droit à la pension : alors que dans le premier cas, ils peuvent continuer à bénéficier du régime préférentiel de pension anticipée entre 55 et 60 ans, ils ne le peuvent pas dans le second cas; cette différence de traitement serait injustifiée au regard de la pénibilité des fonctions. Il serait également injustifié de traiter de manière identique les agents qui ont quitté volontairement le personnel roulant et ceux qui l'ont quitté involontairement, pour des raisons médicales.
Il en résulterait également une discrimination dans le droit à la sécurité sociale, ainsi que dans le droit de propriété, garantis par les dispositions visées dans les moyens.
B.11.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 5673, pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, combiné avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, invoque un recul injustifié dans la protection sociale des agents ayant eu une carrière mixte et n'appartenant plus au personnel roulant.
B.11.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5673, pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, critique l'atteinte qui serait ainsi portée au droit de propriété des requérants, en l'absence de toute compensation.
B.11.4. Le deuxième moyen dans les affaires n° 5657 et 5658 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; la quatrième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 5673 est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et avec le principe général de non-rétroactivité.
Ces moyens critiquent l'absence de progressivité dans la mise en oeuvre de l'article 3 attaqué, ou l'absence de mesures transitoires.
B.12. Les différents moyens des requérants sont dirigés contre l'article 3 attaqué, si cette disposition est interprétée comme imposant une exigence supplémentaire, à savoir être membre du personnel roulant de la SNCB au moment de la demande de pension anticipée pour pouvoir bénéficier des conditions préférentielles de retraite anticipée entre 55 et 60 ans.
Cette interprétation résulterait de différents courriers adressés par la SNCB à certains des requérants, de l'avis de la direction de la SNCB en sous-commission paritaire du 17 avril 2013 ainsi que d'un courrier du ministre des Pensions du 7 mai 2013.
La Cour doit par conséquent, avant d'examiner les moyens, examiner la portée de la disposition attaquée.
B.13. Avant sa modification par l'article 3 attaqué, l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011 disposait :
« Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, les conditions d'âge et de durée de services visées à l'article 46, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions s'appliquent à toute personne dont la pension est visée à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ou à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public.
L'alinéa 1er ne porte pas préjudice aux âges préférentiels de mise à la pension prévus :
- pour le personnel roulant de la SNCB Holding;
- pour la police intégrée;
- pour les militaires.
Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes qui se trouvaient à la date du 28 novembre 2011 dans une position de disponibilité, totale ou partielle, préalable à la mise à la retraite ou dans une situation analogue, sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit celui de leur soixantième anniversaire.
L'alinéa 3 est également applicable aux personnes qui ont demandé avant le 28 novembre 2011 à être placées dans une situation visée à ce même alinéa.
Le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste des situations qui donnent lieu à application des alinéas 3 et 4 ».
B.14. Tel qu'il a été modifié par l'article 3 attaqué et avant sa modification par l'arrêté royal du 11 décembre 2013, l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011 dispose :
« Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, les conditions d'âge et de durée de services visées à l'article 46, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions s'appliquent à toute personne dont la pension est visée à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ou à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public.
L'alinéa 1er ne porte pas préjudice aux conditions de durée de services et aux âges préférentiels de mise à la pension prévus :
- pour le personnel roulant de la SNCB Holding;
- pour la police intégrée;
- pour les militaires;
- pour les anciens militaires visés à l'article 10 de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit, à l'article 5bis de la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus, à l'article 10 de la loi du 16 juillet 2005 instituant le transfert de certains militaires vers un employeur public et à l'article 194 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées.
Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes qui à leur demande se trouvaient à la date du 1er janvier 2012 dans une position de disponibilité, totale ou partielle, préalable à la mise à la retraite ou dans une situation analogue, sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit l'expiration de la période de cette disponibilité ou situation analogue. Cette date ne peut se situer avant le premier jour du mois qui suit le 60e anniversaire.
L'alinéa 3 est également applicable aux personnes qui ont introduit, en vue d'être placées avant le 5 mars 2013 dans une situation visée à ce même alinéa, une demande auprès de leur employeur :
1° avant le 1er janvier 2012;
2° ou à partir du 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012.
Les dérogations prévues aux alinéas 3 et 4 ne sont plus d'application lorsque l'agent met fin prématurément à la disponibilité ou à la situation analogue.
Le personnel roulant visé à l'alinéa 2 sont les agents qui appartiennent au personnel roulant défini par le règlement de pension de la SNCB Holding tel qu'il était en vigueur au 28 décembre 2011.
Le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste des situations qui donnent lieu à application des alinéas 3 et 4 ».
B.15. Dans le commentaire relatif à l'article 3 attaqué, il est exposé :
« [...] [Une] précision est apportée au deuxième alinéa de l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011. En effet, en plus de la mention ' limites d'âge préférentiel ', dont les catégories mentionnées ci-dessus constituent une exception, il est ajouté celle de ' conditions de carrière '. Dans la version actuelle de l'article 88, cette dernière mention n'avait pas été expressément reprise, ce qui peut entraîner une hésitation, alors que l'exposé des motifs de la loi du 28 décembre 2011 envisageait expressément les conditions de carrière et de limites d'âge préférentiel.
[...]
Pour la catégorie d'exception du personnel roulant de la SNCB reprise à l'actuel article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011, il est précisé qu'il s'agit uniquement du personnel roulant défini par le règlement de pension de la SNCB Holding tel qu'il était en vigueur au 28 décembre 2011. Dès lors, pour l'application de l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011, il est impossible d'ajouter de nouveaux grades ou de nouvelles fonctions à la catégorie du personnel roulant.
Ceci fait l'objet de l'article 3, 2° » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, pp. 16-18).
B.16.1. Il résulte de ce qui précède que le souci du législateur était d'éviter que de nouveaux grades soient ajoutés à la catégorie du « personnel roulant », et non d'exiger que le membre du personnel de la SNCB appartienne au personnel roulant au moment de l'ouverture de son droit à la retraite anticipée.
Pour le surplus, l'article 3 attaqué ne modifie pas l'article 115 de la loi du 14 février 1961 précitée, dont le texte, cité en B.6.2, n'exige pas davantage d'appartenir au personnel roulant au moment de l'ouverture du droit à une pension anticipée, pour pouvoir bénéficier d'un régime préférentiel instauré pour tenir compte, comme il a été indiqué en B.6.6, de la pénibilité des années de service dans le personnel roulant. L'article 115 de la loi du 14 février 1961 prévoit en effet un système de proratisation de la durée des services dans le personnel roulant en cas de carrière « mixte », le régime préférentiel de retraite anticipée bénéficiant ainsi à tout agent qui appartient ou a appartenu au personnel roulant de la SNCB, pour les années effectuées en cette qualité.
B.16.2. L'article 3 attaqué doit par conséquent être interprété comme empêchant d'instaurer de nouveaux grades dans la catégorie du « personnel roulant », telle qu'elle existait dans le règlement de pension de la SNCB-Holding au 28 décembre 2011; cette disposition ne peut toutefois être interprétée comme imposant, pour pouvoir continuer à bénéficier du régime préférentiel maintenu dans l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011, d'appartenir à la catégorie du personnel roulant de la SNCB au moment de l'ouverture du droit à une pension anticipée.
B.17. Dès lors qu'ils reposent sur une interprétation erronée de l'article 3 attaqué, les moyens ne sont pas fondés.
En ce qui concerne l'article 5 de la loi du 13 décembre 2012
B.18.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 5655 et les deux moyens dans les affaires nos 5657 et 5658 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.
Le premier moyen dans l'affaire n° 5671 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
La quatrième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 5673 est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés avec le principe général de non-rétroactivité.
B.18.2. Ces moyens, dirigés contre l'article 5 de la loi du 13 décembre 2012, critiquent la différence de traitement instaurée entre agents de la SNCB selon qu'ils appartiennent ou non au personnel roulant au moment de l'ouverture du droit à la pension anticipée : alors que dans le premier cas, ils peuvent bénéficier de la garantie instaurée par l'article 5 attaqué, ils ne le peuvent pas dans le second cas; cette différence de traitement serait injustifiée au regard de la pénibilité des fonctions. Il serait également injustifié de traiter de manière identique les agents qui ont quitté volontairement le personnel roulant et ceux qui l'ont quitté involontairement, pour des raisons médicales.
Ces moyens critiquent également l'absence de progressivité dans la mise en oeuvre de l'article 5 attaqué, ou l'absence de mesures transitoires.
B.19. Avant sa modification par l'article 5 de la loi du 13 décembre 2012, l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 disposait :
« Toute personne qui, à un moment donné, remplit les conditions d'âge et de durée de services pour obtenir une pension de retraite avant l'âge de 62 ans conserve le bénéfice de cet avantage quelle que soit par la suite la date de prise de cours effective de sa pension ».
Issue d'un amendement, cette disposition était expliquée comme suit dans les travaux préparatoires :
« L'article [90] contient une garantie qui veille à ce qu'une personne qui, à un moment donné, remplit la condition pour obtenir une pension de retraite avant l'âge de 65 ans conserve le bénéfice de cet avantage quelle que soit par la suite la date de prise de cours de sa pension.
Si une telle disposition n'était pas prévue, cela conduirait à ce que des personnes soient incitées à quitter l'administration de manière anticipée.
A titre d'exemple, la personne qui avant l'entrée en vigueur de la présente loi pouvait, sur base de l'article 46, obtenir une pension à l'âge de 60 ans moyennant 5 années de services admissibles et a poursuivi sa carrière, se verrait alors pénalisée d'avoir poursuivi sa carrière dans l'hypothèse où elle ne remplirait pas les nouvelles conditions beaucoup plus strictes de durée minimale de carrière pour pouvoir prétendre à une pension anticipée » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/008, p. 30).
B.20. Tel qu'il a été modifié par l'article 5 attaqué, l'article 90 dispose désormais :
« Toute personne qui, à un moment donné, remplit les conditions d'âge et de durée de services qui valent, pour la catégorie de personnel à laquelle elle appartient à ce moment, pour obtenir une pension de retraite avant l'âge de 62 ans conserve le bénéfice de cet avantage quelle que soit par la suite la date de prise de cours effective de sa pension ou la catégorie de personnel à laquelle elle appartient à cette date ».
B.21. Les travaux préparatoires exposent, en ce qui concerne l'article 5 attaqué :
« La garantie prévue à l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses permet à chaque membre du personnel qui, à un moment donné, remplit les conditions pour bénéficier d'une pension anticipée, de conserver cet avantage malgré une prise de cours effective postérieure de sa pension.
Cette garantie [...] demeure toutefois applicable en cas de changement de catégorie de personnel.
Bien que l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 soit rédigé en termes généraux, des doutes sont apparus quant à l'application de cette garantie lors du passage dans une autre catégorie de personnel. C'est la raison pour laquelle cet article a été adapté afin qu'il soit parfaitement clair que celui qui, à un moment donné, a droit à une pension anticipée dans une catégorie déterminée de personnel et qui ultérieurement, passe dans une autre catégorie de personnel dans laquelle il ne remplit pas (encore) les conditions de mise à la retraite, conserve son droit de prendre sa pension anticipée au moment qu'il choisit.
Ainsi par exemple, un conducteur de train qui aura 56 ans en 2013 et qui remplira les conditions de carrière de son régime spécifique (avoir au moins 55 ans et 30 années de services comme personnel roulant) mais qui décide de poursuivre encore 2 ans soit jusqu'à l'âge de 58 ans, dans un emploi administratif, pourra, selon son choix et sur sa demande, prendre sa pension anticipée en 2015 parce qu'il remplissait déjà en 2013 les conditions (particulières) de la catégorie de personnel à laquelle il appartenait à ce moment-là.
Par contre, le conducteur de train qui aura 54 ans en 2014 et qui après 32 années de services comme membre du personnel roulant, décide de passer dans une fonction administrative, ne pourra prétendre à aucune garantie. En effet, au moment de son transfert, il ne remplit pas la condition d'âge préférentielle de 55 ans (qui en vertu de l'article 88, alinéa 2 de la loi du 28 décembre 2011 reste à partir du 1er janvier 2013 applicable seulement au personnel roulant de la SNCB) » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, pp. 18-19).
Le rapport précise également, parmi les principales mesures contenues dans le projet de loi devenu la loi du 13 décembre 2012 :
« Les personnes qui remplissent, au cours d'une année donnée, les conditions pour accéder à la pension anticipée ne sont plus de facto incitées à prendre leur pension cette année-là : elles peuvent encore demander leur pension ultérieurement, si bien que de nombreuses personnes travailleront sans doute plus longtemps » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2405/004, p. 3).
B.22. L'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 instaure une clause « de sauvegarde » des droits « acquis » à une pension anticipée avant l'âge de 62 ans; cette clause est justifiée par le souci de permettre à des personnes qui le souhaitent de pouvoir travailler plus longtemps, éventuellement dans une autre catégorie de personnel, sans perdre le bénéfice d'un droit acquis dans le cadre d'une catégorie de personnel déterminée.
B.23.1. L'exemple évoqué dans les travaux préparatoires cités en B.21 concerne un membre du personnel roulant qui, ayant 32 années de service dans le personnel roulant, mais n'ayant pas atteint l'âge de 55 ans « ne pourra prétendre à aucune garantie » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, p. 19).
Cette hypothèse ne concerne pas un membre du personnel de la SCNB qui disposerait d'un droit acquis en remplissant « les conditions d'âge et de durée de services qui valent, pour la catégorie de personnel à laquelle elle appartient à ce moment, pour obtenir une pension de retraite avant l'âge de 62 ans »; partant, la clause de « sauvegarde » contenue dans l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, tel qu'il a été modifié par l'article 5 attaqué, ne peut s'appliquer à cette situation.
Lorsqu'un agent du personnel de la SNCB qui appartient ou a appartenu au personnel roulant de la SNCB ne remplit pas les conditions d'ouverture du droit à une pension anticipée avant l'âge de 62 ans, il ne peut dès lors prétendre à aucune garantie déduite de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, tel qu'il a été modifié par l'article 5 attaqué.
B.23.2. Le fait que l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, tel qu'il a été modifié par l'article 5 attaqué, ne s'applique pas à la situation d'un agent du personnel de la SNCB qui quitte le personnel roulant avant d'avoir rempli les conditions d'ouverture du droit à une pension anticipée ne signifie cependant pas qu'il ne puisse bénéficier du régime préférentiel instauré par l'article 115 de la loi du 14 février 1961 qui, comme il est indiqué en B.16.1, bénéficie à tout agent qui appartient ou a appartenu au personnel roulant, pour les années effectuées en cette qualité.
En modifiant la clause de sauvegarde contenue dans l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, l'article 5 attaqué n'a en effet pas modifié la portée de l'article 115 de la loi du 14 février 1961.
B.24. Dès lors qu'ils reposent sur une interprétation erronée de l'article 5 attaqué, les moyens ne sont pas fondés.
En ce qui concerne l'article 6 de la loi du 13 décembre 2012
B.25. Avant sa modification par l'article 6 attaqué, l'article 92 de la loi du 28 décembre 2011 disposait :
« La présente section entre en vigueur le 1er janvier 2013 et s'applique uniquement aux pensions qui prennent cours à partir de cette date ».
B.26. Tel qu'il a été modifié par l'article 6 attaqué, l'article 92 de la loi du 28 décembre 2011 dispose désormais :
« La présente section entre en vigueur le 1er janvier 2013 ».
B.27. Les travaux préparatoires exposent, en ce qui concerne l'article 6 attaqué :
« Il s'agit d'une adaptation technique de l'article 92 de la loi du 28 décembre 2011, compte tenu de la garantie prévue à l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 [voir supra : article 5] et des modifications apportées par l'article 2, 3° à l'article 46, § 3, de la loi du 15 mai 1984. En vertu de ces dispositions une pension prenant cours à partir du 1er janvier 2013 peut, le cas échéant, être attribuée sur la base de la législation en vigueur au 31 décembre 2012.
Cette adaptation ne signifie cependant pas que les pensions en cours sont visées. Une loi en matière de pension constitue en effet une exception généralement acceptée au principe de l'application immédiate de la loi puisqu'une pension en cours concerne une situation juridiquement fixée. Sous réserve d'une dérogation expresse du législateur, une nouvelle disposition en matière de pension n'a donc pas d'effet immédiat sur les pensions en cours. L'ouverture du droit à une pension et le calcul de celle-ci sont exclusivement régis par la législation qui est d'application au moment de la prise de cours de la pension » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, p. 19).
B.28. Seuls les requérants dans les affaires nos 5655, 5657 et 5658 sollicitent l'annulation de l'article 6 de la loi.
Leurs moyens, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, sont cependant articulés globalement contre les articles 3, 5 et 6, sans qu'il soit possible d'identifier dans quelle mesure leur critique est dirigée contre l'article 6 attaqué.
B.29. Pour le surplus, il ressort des travaux préparatoires cités en B.27 que l'article 6 attaqué se limite à apporter une correction technique à l'article 92 de la loi du 28 décembre 2011. En supprimant les mots « et s'applique uniquement aux pensions qui prennent cours à partir de cette date », la disposition visée ne confère aucune rétroactivité aux dispositions attaquées.
B.30. Les moyens, en tant qu'ils visent l'article 6 de la loi du 13 décembre 2012, ne sont pas fondés.
Par ces motifs,
la Cour
- décrète le désistement dans l'affaire n° 5656;
- compte tenu des interprétations mentionnées en B.16.2 et B.23.2, rejette les recours.
Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 mai 2014.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
J. Spreutels