



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 10/2026
van 15 januari 2026
Rolnummer : 8572**

In zake : de vordering tot schorsing van de artikelen 220, 221, 222 en 224 van de programmawet van 18 juli 2025, ingesteld door Arthur Douny en Cécile Nibus.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 oktober 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 oktober 2025, is een vordering tot schorsing van de artikelen 220, 221, 222 en 224 van de programmawet van 18 juli 2025 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juli 2025) ingesteld door Arthur Douny et Cécile Nibus.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepalingen.

Bij beschikking van 4 november 2025 heeft het Hof, na rechter-verslaggeefster Katrin Jadin en rechter Willem Verrijdt, verslaggever ter vervanging van rechter-verslaggever Danny Pieters, wettig verhinderd, te hebben gehoord, de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 3 december 2025, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 28 november 2025 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden, alsook, via mail, op het mailadres griffie@const-court.be.

Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door :

- Paul Van Orshoven (tussenkommende partij);
- Patrick Barbé (tussenkommende partij);
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Slegers en mr. Margaux Kerkhofs, advocaten bij de balie te Brussel.

Op de openbare terechtzitting van 3 december 2025 :

- zijn verschenen :
 - . Arthur Douny en Cécile Nibus, verzoekende partijen, in eigen persoon;
 - . Paul Van Orshoven, in eigen persoon;
 - . mr. Pierre Slegers, tevens *loco* mr. Margaux Kerkhofs, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers Kattrin Jadin en Willem Verrijdt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang bij het beroep

A.1. De verzoekende partijen zijn een statutair ambtenaar van Infrabel (eerste verzoekende partij) en zijn echtgenote (tweede verzoekende partij). Zij wijzen erop dat de artikelen 220, 221, 222 en 224 van de programmawet van 18 juli 2025 de indexeringsbeperking van de pensioenen die hoger zijn dan een « grensbedrag », dat volgens de Federale Pensioendienst 5 182,64 euro bruto per maand bedraagt. De eerste verzoeker verantwoordt zijn belang door erop te wijzen dat, rekening houdend met zijn leeftijd en met de toepasselijke statutaire regeling, hij uiterlijk op 1 juni 2026 met pensioen moet gaan en dat zijn gezondheidstoestand zou vereisen dat hij nu reeds met pensioen gaat. Hij beklemtoont dat zijn toekomstige pensioen – dat een uitgesteld salaris vormt - 5 680,15 euro bruto per maand zal bedragen, dat dit pensioen derhalve onder het toepassingsgebied van de bestreden bepalingen valt en dat het door een drempeleffect bijzonder ongunstig zal worden beïnvloed. De tweede verzoekende partij zet uiteen dat zij afhankelijk is van het inkomen van haar echtgenoot.

Ten aanzien van de omvang van de vordering tot schorsing

A.2. In hoofddorde vorderen de verzoekende partijen de schorsing van de artikelen 220, 221, 222 en 224 van de programmawet van 18 juli 2025. In ondergeschikte orde vorderen zij de schorsing van die bepalingen voor de huidige en toekomstige statutaire gepensioneerden en/of, op zijn minst, voor die gepensioneerden wanneer zij een echtgenoot en/of één of meerdere kinderen ten laste hebben.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.3.1. De verzoekende partijen doen gelden dat, als gevolg van de bestreden bepalingen, het pensioen van de eerste verzoekende partij wordt verlaagd tot ongeveer 70 % (in plaats van 75 %) van de waarde van zijn laatste wedde, wat overeenstemt met minder dan 56 % (in plaats van 60 %) van zijn huidige beroepsinkomen (wedde en premies). Zij wijzen erop dat het gecumuleerd verlies aldus, na vijf indexeringen, maandelijks 402,96 euro bruto zal bedragen. De verzoekende partijen zetten uiteen dat zij in 2024 leningen zijn aangegaan voor de aankoop van een tweede appartement (een hypothecaire lening van 1 954,15 euro per maand over 25 jaar en een overbruggingskrediet van 486,70 euro per maand) en dat zij al hun spaargeld hebben gebruikt voor dat appartement en voor werken aan het dak. Volgens hen brengen de bestreden bepalingen hen in een financiële impasse. Zij benadrukken dat zij als echtpaar en hun kind dat nog ten laste is, volledig afhangen van het toekomstig pensioen van de eerste verzoekende partij, aangezien de bestaande huurinkomsten opgaan in verschillende lasten. Zij merken op dat het bedrag van dat toekomstig pensioen voor zulk een gezin dichterbij de armoedegrens ligt dan bij het mediaaninkomen. De verzoekende partijen beklemtonen dat, indien zij niet meer erin slagen hun leningen terug te betalen, hun goederen in beslag zullen worden genomen en verkocht, hetgeen een onherstelbaar nadeel vormt. Bovendien doen zij gelden dat elke indexering die door de bestreden bepalingen wordt geschrapt, het toekomstig pensioen onomkeerbaar verlaagt, met een gecumuleerd verlies dat te dezen wordt geraamd op meer dan 100 000 euro over 20 jaar. Volgens hen gaat de weerslag van de bestreden bepalingen veel verder dan een louter herstelbaar financieel nadeel.

De verzoekende partijen doen bovendien gelden dat de bestreden bepalingen hun een moreel nadeel berokkenen, in het bijzonder omdat zij de pensioenwinst die voortvloeit uit de laatste bevordering van de eerste verzoekende partij, volkomen tenietdoen.

De verzoekende partijen voeren daarnaast aan dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de rechtszekerheid, dat zij geen legitiem doel nastreven, dat zij noch noodzakelijk, noch evenredig zijn, en dat zij discriminerend zijn.

Tot slot doen zij gelden dat er dringend een uitspraak moet worden gedaan, meer bepaald omdat ingevolge de bestreden bepalingen de eerste verzoekende partij gedwongen is om te blijven werken, terwijl dat haar wordt afgeraden wegens haar gezondheidstoestand. Zij stellen dat de schorsing noodzakelijk is om een daadwerkelijke grondwettigheidstoets te waarborgen, overeenkomstig artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 16 en 23 van de Grondwet en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Indien het Hof de bestreden bepalingen niet schorst, bestaat volgens hen het risico dat het nadeel definitief blijft wanneer het Hof de bepalingen vernietigt maar de gevolgen ervan handhaaft.

A.3.2. De Ministerraad verwijst allereerst naar de rechtspraak van het Hof volgens welke een financieel nadeel, in beginsel, geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaakt. Hij doet gelden dat, gezien de gebruikelijke duur van de procedure, een arrest van het Hof waarbij uitspraak wordt gedaan over het beroep tot vernietiging in de voorliggende zaak, kan worden verwacht tegen het einde van het jaar 2026. Hij merkt op dat, op grond van de verklaringen en berekeningen van de verzoekende partijen, het aangevoerde financiële nadeel in totaal ongeveer 600 euro bruto zou vertegenwoordigen over de volledige duur van de vernietigingsprocedure. Volgens de Ministerraad maakt dat geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel uit.

Vervolgens merkt de Ministerraad op dat de huurinkomsten van de verzoekende partijen zullen kunnen worden geïndexeerd.

Ten slotte beweert hij dat het aangevoerde morele nadeel niet uitvoerig wordt beschreven en dat het louter ingevolge een eventuele vernietiging zou worden hersteld.

A.3.3. Wat betreft het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voor de verzoekende partijen, gedraagt de eerste tussenkomende partij zich naar de wijsheid van het Hof en formuleert de tweede tussenkomende partij geen enkele opmerking.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing van de artikelen 220, 221, 222 en 224 van de programmawet van 18 juli 2025, die deel uitmaken van hoofdstuk 1 (« Maatregelen tot tijdelijke beperking van de indexering ») van titel 6 (« Pensioenen ») van die wet. Die bepalingen voorzien, voor een bepaalde periode, in een mechanisme dat de indexering beperkt van pensioenen die hoger zijn dan een bepaald bedrag en dat gebaseerd is op het begrip « grensbedrag ».

B.2.1. Artikel 220 van de programmawet van 18 juli 2025 bevat verschillende definities :

« Voor de toepassing van dit hoofdstuk moet worden verstaan onder :

1° wettelijk pensioen :

- elk wettelijk, bestuursrechtelijk of statutair ouderdoms-, rust-, anciënniteits- of overlevingspensioen, of elk ander als zodanig geldend voordeel of elke overgangsuitkering ten laste van een Belgisch pensioenstelsel;

- elk aanvullend pensioenvoordeel bedoeld in de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst;

2° buitenlands of internationaal wettelijk pensioen : elk wettelijk, bestuursrechtelijk of statutair ouderdoms-, rust-, anciënniteits- of overlevingspensioen, of elk ander als zodanig geldend voordeel of elke overgangsuitkering ten laste van een buitenlands pensioenstelsel of van een pensioenstelsel van een internationale instelling;

3° indexering : naargelang de aard van het pensioen, een indexverhoging overeenkomstig :

- de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld;

- de wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld;

4° grensbedrag : het bedrag van 2.441,99 euro, dat wordt gekoppeld aan het spilindexcijfer 138,01 van de consumptieprijzen en schommelt op dezelfde wijze als de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Openbare Schatkist ».

B.2.2. Artikel 221 van de programmawet van 18 juli 2025 regelt de beperking van de indexering van de betrokken pensioenen. Het bepaalt :

« Onverminderd het tweede lid, mag de indexering van één of meerdere wettelijke pensioenen niet tot gevolg hebben dat het geïndexeerde bruto maandbedrag of het totaal van de geïndexeerde bruto maandbedragen het grensbedrag overschrijdt.

In elk geval wordt een indexering toegekend die beperkt wordt tot een bedrag van 2 % van het maandelijks gewaarborgd minimumbedrag rustpensioen voor een alleenstaande gepensioneerde, zoals bedoeld in artikel 120, eerste lid, eerste streepje, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

Indien de rechthebbende meerdere wettelijke pensioenen geniet, worden de in het eerste en tweede lid bedoelde beperkingen toegepast in de orde van voorrang zoals bepaald bij artikel 222.

Om vast te stellen of het grensbedrag wordt bereikt, wordt eveneens rekening gehouden met elk rust- of overlevingspensioen als lid van het federale Parlement of een Parlement of een Raad van een Gemeenschap of een Gewest alsook met elk buitenlands of internationaal wettelijk pensioen.

Met de buitenlandse wettelijke pensioenen die onder het toepassingsgebied vallen van de Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en van de Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, wordt evenwel slechts rekening gehouden binnen de grenzen en voorwaarden bepaald in deze verordeningen ».

Artikel 222 van de programmawet van 18 juli 2025 bepaalt de volgorde van voorrang waarin de beperking van de indexering van de betrokken pensioenen wordt toegepast.

B.2.3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het grensbedrag – dat zelf wordt geïndexeerd – op 1 april 2025 « 5 182,64 euro [belooft] en [...] bij de eerste indexering na 1 juli 2025 5 286,17 euro [zal] belopen » (*Parl. St.*, Kamer, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 153). In de memorie van toelichting worden voorbeelden gegeven van de toepassing van de bestreden bepalingen bij de eerste indexering na 1 juli 2025 :

- indien het bruto maandbedrag van het pensioen lager is dan 5 182,64 euro, « mag het volledig geïndexeerd worden » (*ibid.*, p. 155);

- indien het bruto maandbedrag van het pensioen hoger is dan 5 182,64 euro en lager dan 5 250 euro, « mag het beperkt geïndexeerd worden tot het grensbedrag van 5 286,17 euro » (*ibid.*, p. 155);

- indien het bruto maandbedrag van het pensioen hoger is dan 5 250 euro, « mag het pensioen slechts geïndexeerd worden ten belope van 2 % van het maandelijks gewaarborgd minimumbedrag rustpensioen voor een alleenstaande gepensioneerde », dat wil zeggen verhoogd met 36,17 euro (*ibid.*, p. 155).

B.2.4. Artikel 224 van de programmawet van 18 juli 2025 regelt de gevolgen van de bestreden bepalingen in de tijd. Het bepaalt :

« De artikelen 220 tot en met 223 hebben uitwerking met ingang van 1 juli 2025 en treden ten laatste buiten werking op 31 december 2029.

In elk geval treden de artikelen 220 tot en met 223 buiten werking na een eventuele vijfde indexering die na 1 juli 2025 en vóór 31 december 2029 plaatsvindt ».

Aldus hebben de bestreden bepalingen uitwerking van 1 juli 2025 tot uiterlijk 31 december 2029, voor maximaal vijf indexeringen. Bijgevolg zullen, « vanaf de zesde spilindexoverschrijding » die tussen die twee data zou plaatsvinden, de betrokken pensioenbedragen « opnieuw volledig geïndexeerd worden met 2 % » (*Parl. St.*, Kamer, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 159).

Daarnaast wordt in de parlementaire voorbereiding onderstreept dat na de periode waarin de bestreden bepalingen uitwerking zullen hebben gehad, bij een volgende normale indexering ten belope van 2 % bij een overschrijding van de spilindex « zal worden uitgegaan van de bruto maandbedragen van deze pensioenen zoals deze zijn [...] ingevolge de index-beperkende maatregel » (*ibid.*).

Ten aanzien van de schorsingsvoorwaarden

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

B.4.1. Wat het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, moet de schorsing van wetsbepalingen door het Hof kunnen voorkomen dat voor de verzoekende partij door de onmiddellijke toepassing van de bestreden normen een ernstig nadeel zou ontstaan dat bij een eventuele vernietiging van die normen niet of nog moeilijk zou kunnen worden hersteld.

B.4.2. Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1°, van die wet, de personen die een vordering tot schorsing instellen, in hun verzoekschrift concrete en precieze feiten moeten uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepaling waarvan zij de vernietiging vorderen, hen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die personen moeten met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst en de moeilijk te herstellen aard ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.5.1. De verzoekende partijen voeren allereerst aan dat de bestreden bepalingen hen in een financiële impasse brengen en dat hun goederen in beslag zullen worden genomen indien zij niet meer erin slagen hun leningen terug te betalen.

Los van het feit dat de eerste verzoekende partij tot op heden nog niet met pensioen is en van het feit dat de gevolgen van de bestreden bepalingen niet onmiddellijk zijn maar gespreid in de tijd naargelang van de indexeringen gedurende de betrokken periode, volstaat het vast te stellen dat het financieel nadeel dat voortvloeit uit de beperkte indexering van het toekomstig pensioen van de eerste verzoekende partij, op zich niet moeilijk te herstellen is.

Voor het overige blijkt uit de door de verzoekende partijen aangevoerde cijfers niet dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen tot gevolg zou hebben dat zij mogelijk niet meer in staat zouden zijn om hun leningen terug te betalen. In dat verband is het aangevoerde nadeel hypothetisch.

In die omstandigheden kan evenmin worden geoordeeld dat een onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen de eerste verzoekende partij ertoe zou dwingen om, ondanks de gezondheidsproblemen die zij aanvoert, te blijven werken tot haar oppensioenstelling wegens haar leeftijd, op 1 juni 2026.

B.5.2. De verzoekende partijen beroepen zich eveneens op het morele nadeel dat de bestreden bepalingen hen zouden berokkenen.

Een dergelijk nadeel is niet moeilijk te herstellen, aangezien het bij een vernietiging van de bestreden bepalingen zou verdwijnen.

B.5.3. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de rechtszekerheid, dat zij geen legitiem doel nastreven, dat zij noch noodzakelijk, noch evenredig zijn en dat zij discriminerend zijn, zetten zij een argumentatie uiteen die betrekking kan hebben op de middelen, maar die niet het bestaan van een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aantoont.

B.5.4. Tot slot voeren de verzoekende partijen het risico aan dat hun nadeel definitief zou blijven indien het Hof de bestreden bepalingen zou vernietigen met een handhaving van de gevolgen ervan.

De mogelijkheid voor het Hof om, bij een vernietiging van de bestreden bepalingen, de gevolgen ervan te handhaven overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van

6 januari 1989, vormt op zich geen voldoende element om het bestaan aan te tonen van een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

B.5.5. Het in aanmerking nemen van de wet van 19 december 2025 « tot wijziging van de programmawet van 18 juli 2025 betreffende de toepassingsmodaliteiten van de tijdelijke beperking van de indexering van de wettelijke pensioenen » heeft geen invloed op het voorgaande.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen hen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Aangezien een van de voorwaarden om tot schorsing te kunnen besluiten niet is vervuld, dient de vordering tot schorsing te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 januari 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul