



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 10/2026  
du 15 janvier 2026  
Numéro du rôle : 8572**

*En cause* : la demande de suspension des articles 220, 221, 222 et 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025, introduite par Arthur Douny et Cécile Nibus.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2025 et parvenue au greffe le 29 octobre 2025, une demande de suspension des articles 220, 221, 222 et 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025 (publiée au *Moniteur belge* du 29 juillet 2025) a été introduite par Arthur Douny et Cécile Nibus.

Par la même requête les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes dispositions légales.

Par ordonnance du 4 novembre 2025, la Cour, après avoir entendu la juge-rapporteuse Kattrin Jadin et le juge Willem Verrijdt, rapporteur en remplacement du juge-rapporteur Danny Pieters, légitimement empêché, a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 3 décembre 2025, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 28 novembre 2025 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes, ainsi que, par courriel, à l'adresse [greffe@const-court.be](mailto:greffe@const-court.be).

Des observations écrites ont été introduites par :

- Paul Van Orshoven (partie intervenante);
- Patrick Barbé (partie intervenante);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers et Me Margaux Kerkhofs, avocats au barreau de Bruxelles.

À l'audience publique du 3 décembre 2025 :

- ont comparu :
  - . Arthur Douny et Cécile Nibus, les parties requérantes, en personne;
  - . Paul Van Orshoven, en personne;
  - . Me Pierre Slegers, également *loco* Me Margaux Kerkhofs, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs Kattrin Jadin et Willem Verrijdt ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt au recours*

A.1. Les parties requérantes sont un fonctionnaire statuaire d'Infrabel (première partie requérante) et son épouse (seconde partie requérante). Elles relèvent que les articles 220, 221, 222 et 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025 limitent l'indexation des pensions supérieures à un « montant plafond », lequel, selon le Service fédéral des Pensions, est de 5 182,64 euros bruts par mois. Le premier requérant justifie son intérêt en faisant valoir que, compte tenu de son âge et du régime statuaire qui lui est applicable, il doit prendre sa retraite au plus tard le 1er juin 2026 et que son état de santé nécessiterait qu'il prenne sa retraite dès maintenant. Il souligne que sa future pension – qui constitue un salaire différé – s'élèvera à 5 680,15 euros bruts par mois, que cette pension sera dès lors soumise à l'application des dispositions attaquées et qu'elle sera particulièrement affectée en raison d'un effet de seuil. La seconde partie requérante, elle, expose qu'elle dépend des revenus de son mari.

### *Quant à l'étendue de la demande de suspension*

A.2. À titre principal, les parties requérantes demandent la suspension des articles 220, 221, 222 et 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025. À titre subsidiaire, elles demandent la suspension de ces dispositions pour les actuels et futurs pensionnés statuaire et/ou, à tout le moins, pour ces pensionnés s'ils ont un conjoint à charge et/ou un ou plusieurs enfants à charge.

*Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable*

A.3.1. Les parties requérantes font valoir que, par l'effet des dispositions attaquées, la pension de la première partie requérante sera ramenée à environ 70 % de la valeur de son dernier traitement (au lieu de 75 %), ce qui correspond à moins de 56 % de son revenu professionnel (traitement et primes) actuel (au lieu de 60 %). Elles indiquent qu'après cinq indexations, la perte cumulée atteint ainsi le montant de 402,96 euros bruts mensuels. Les parties requérantes exposent qu'elles ont contracté en 2024 des emprunts pour l'achat d'un appartement secondaire (un emprunt hypothécaire de 1 954,15 euros par mois sur 25 ans et un crédit-pont de 486,70 euros par mois) et qu'elles ont utilisé toute leur épargne pour cet appartement et pour des travaux de toiture. Selon elles, les dispositions attaquées les mènent dans une impasse financière. Elles soulignent que leur couple et leur enfant encore à charge dépendent intégralement de la future pension de la première partie requérante, dès lors que les revenus locatifs existants sont absorbés par différentes charges. Elles relèvent que, pour un tel ménage, le montant de cette future pension est plus proche du seuil de pauvreté que du revenu médian. Les parties requérantes soulignent que, si elles n'arrivent plus à rembourser leurs emprunts, leurs biens seront saisis et vendus, ce qui constitue un préjudice irréparable. En outre, elles font valoir que chaque indexation supprimée par les dispositions attaquées abaisse irréversiblement la pension future, avec une perte cumulée estimée en l'espèce à plus de 100 000 euros sur 20 ans. Selon elles, l'incidence des dispositions attaquées va bien au-delà d'un simple préjudice financier réparable.

Les parties requérantes font valoir en outre que les dispositions attaquées leur causent un préjudice moral, en particulier parce qu'elles neutralisent intégralement le gain de pension résultant de la dernière promotion de la première partie requérante.

Les parties requérantes soutiennent par ailleurs que les dispositions attaquées portent atteinte à la sécurité juridique, qu'elles ne poursuivent pas un but légitime, qu'elles ne sont ni nécessaires ni proportionnées et qu'elles sont discriminatoires.

Enfin, elles font valoir qu'il y a urgence à statuer, notamment parce que les dispositions attaquées contraignent la première partie requérante à continuer à travailler alors que cela lui est déconseillé dans son état de santé. Elles soutiennent que la suspension est nécessaire pour garantir l'effectivité du contrôle de constitutionnalité, conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux articles 16 et 23 de la Constitution et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Selon elles, si la Cour ne suspend pas les dispositions attaquées, le risque existe que le préjudice reste définitif si la Cour annule ces dispositions tout en maintenant leurs effets.

A.3.2. Le Conseil des ministres se réfère tout d'abord à la jurisprudence de la Cour selon laquelle un préjudice financier ne constitue pas, en principe, un préjudice grave difficilement réparable. Il fait valoir qu'eu égard à la durée habituelle de la procédure, un arrêt de la Cour statuant sur le recours en annulation dans l'affaire présentement examinée peut être attendu pour la fin de l'année 2026. Il relève que, sur la base des déclarations et des calculs des parties requérantes, le préjudice financier allégué représenterait environ 600 euros bruts au total sur la durée complète de la procédure en annulation. Selon le Conseil des ministres, cela ne constitue pas un préjudice grave difficilement réparable.

Ensuite, le Conseil des ministres observe que les revenus locatifs des parties requérantes pourront, eux, être indexés.

Enfin, il soutient que le préjudice moral allégué n'est pas détaillé et qu'il serait réparé par le seul effet d'une éventuelle annulation.

A.3.3. En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable pour les parties requérantes, la première partie intervenante s'en remet à la sagesse de la Cour et la seconde partie intervenante ne formule aucune observation.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension des articles 220, 221, 222 et 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025, qui font partie du chapitre 1er (« Mesures de limitation temporaire de l'indexation ») du titre 6 (« Pensions ») de cette loi. Ces dispositions prévoient, pour une période déterminée, un mécanisme qui limite l'indexation des pensions dépassant un certain montant et qui s'articule autour d'une notion de « montant plafond ».

B.2.1. L'article 220 de la loi-programme du 18 juillet 2025 énonce plusieurs définitions :

« Pour l'application du présent chapitre, on entend par :

1° pension légale :

- toute pension légale, réglementaire ou statutaire de vieillesse, de retraite, d'ancienneté ou de survie, ou tout autre avantage tenant lieu de pareille pension ou toute allocation de transition à charge d'un régime belge de pension;

- tout avantage complémentaire de pension visé dans la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public;

2° pension légale étrangère ou internationale: toute pension légale, réglementaire ou statutaire de vieillesse, de retraite, d'ancienneté ou de survie, ou tout autre avantage tenant lieu de pareille pension ou toute allocation de transition à charge d'un régime étranger de pension ou d'un régime de pension d'une institution internationale;

3° indexation: selon la nature de la pension, l'augmentation de l'indice conformément à :

- la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants;

- la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public;

4° montant plafond: montant de 2.441,99 euros qui est lié au chiffre de l'indice pivot 138,01 des prix à la consommation et qui varie de la même manière que la pension de retraite ou la pension de survie à charge du trésor public ».

B.2.2. L'article 221 de la loi-programme du 18 juillet 2025 règle la limitation de l'indexation des pensions concernées. Il dispose :

« Sans préjudice du deuxième alinéa, l'indexation d'une ou plusieurs pensions légales ne peut avoir pour effet que le montant mensuel brut indexé ou le total des montants mensuels bruts indexés dépasse le montant plafond.

Dans tous les cas une indexation limitée à un montant de 2 % du montant minimum mensuel garanti de la pension de retraite d'un retraité isolé, telle que visée à l'article 120, premier alinéa, premier tiret, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses est accordée.

Si le bénéficiaire bénéficie de plusieurs pensions légales, les limitations visées à l'alinéa 1er et 2 s'appliquent dans l'ordre de priorité déterminé par l'article 222.

Pour déterminer si le montant plafond est atteint, toute pension de retraite ou de survie de membre du Parlement fédéral ou d'un Parlement ou d'un Conseil d'une Communauté ou d'une Région ainsi que toute pension légale étrangère ou internationale est également prise en compte.

Les pensions légales étrangères qui tombent sous l'application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ne sont toutefois prises en compte que dans les limites et conditions fixées par ces règlements ».

L'article 222 de la loi-programme du 18 juillet 2025 détermine l'ordre de priorité dans lequel est effectuée la limitation de l'indexation des pensions concernées.

B.2.3. Il ressort de l'exposé des motifs que le montant plafond - qui est lui-même indexé - est, au 1er avril 2025, « de 5 182,64 euros et sera de 5 286,17 euros lors de la première indexation après le 1er juillet 2025 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 153). L'exposé des motifs illustre l'application des dispositions attaquées pour la première indexation après le 1er juillet 2025 :

- si le montant mensuel brut de la pension est inférieur à 5 182,64 euros, « il peut être entièrement indexé » (*ibid.*, p. 155);

- si le montant mensuel brut de la pension est supérieur à 5 182,64 euros et inférieur à 5 250 euros, « il ne peut être indexé que dans une mesure limitée jusqu'au montant plafond de 5 286,17 euros » (*ibid.*, p. 155);

- si le montant mensuel brut de la pension est supérieur à 5 250 euros, « la pension ne peut être majorée qu'à concurrence de 2 % du montant minimum mensuel garanti de la pension de retraite d'un retraité isolé », c'est-à-dire de 36,17 euros (*ibid.*, p. 155).

B.2.4. L'article 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025 règle les effets dans le temps des dispositions attaquées. Il dispose :

« Les articles 220 à 223 produisent leurs effets le 1er juillet 2025 et cessent d'être en vigueur au plus tard le 31 décembre 2029.

Dans tous les cas, les articles 220 à 223 cessent d'être en vigueur après une éventuelle cinquième indexation qui aura lieu après le 1er juillet 2025 et avant le 31 décembre 2029 ».

Ainsi, les dispositions attaquées produisent leurs effets du 1er juillet 2025 au 31 décembre 2029 au plus tard, pour un maximum de cinq indexations. Par conséquent, « à partir du sixième dépassement de l'indice pivot » qui se produirait entre ces deux dates, les montants des pensions concernées « seront de nouveau indexés de 2 % » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 159).

En outre, les travaux préparatoires soulignent qu'après la période durant laquelle les dispositions attaquées auront produit leurs effets, la prochaine indexation normale de 2 % en cas de dépassement de l'indice pivot « sera basée sur les montants mensuels bruts de ces pensions tels qu'ils se présentent [...] en raison de la mesure de limitation de l'indexation » (*ibid.*).

### *Quant aux conditions de la suspension*

B.3. Aux termes de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

B.4.1. Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, la suspension par la Cour de dispositions législatives doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées entraîne pour les parties requérantes un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.4.2. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de cette loi, les personnes qui forment une demande de suspension doivent exposer, dans leur requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elles demandent l'annulation risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Ces personnes doivent notamment faire la démonstration de l'existence d'un risque de préjudice, de sa gravité, de son caractère difficilement réparable et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.5.1. Les parties requérantes soutiennent tout d'abord que les dispositions attaquées les mènent dans une impasse financière et que leurs biens seront saisis si elles n'arrivent plus à rembourser leurs emprunts.

Indépendamment du fait que la première partie requérante n'est pas encore pensionnée à ce jour et du fait que les effets des dispositions attaquées ne sont pas immédiats mais étalés dans le temps en fonction des indexations durant la période concernée, il suffit de constater que le préjudice financier résultant de la limitation de l'indexation de la future pension de la première partie requérante n'est pas, en lui-même, difficilement réparable.

Pour le surplus, il ne ressort pas des éléments chiffrés avancés par les parties requérantes que l'application immédiate des dispositions attaquées aurait pour effet qu'elles risqueraient de ne plus être en mesure de rembourser leurs emprunts. À cet égard, le préjudice allégué est hypothétique.

Dans ces circonstances, il ne saurait davantage être considéré que l'application immédiate des dispositions attaquées contraindrait la première partie requérante à continuer, malgré les problèmes de santé qu'elle invoque, à travailler jusqu'à sa mise à la retraite en raison de son âge, le 1er juin 2026.

B.5.2. Les parties requérantes se prévalent également du préjudice moral que leur causeraient les dispositions attaquées.

Un tel préjudice n'est pas difficilement réparable, puisqu'il disparaîtrait en cas d'annulation des dispositions attaquées.

B.5.3. En ce que les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées portent atteinte à la sécurité juridique, qu'elles ne poursuivent pas un but légitime, qu'elles ne sont ni nécessaires ni proportionnées et qu'elles sont discriminatoires, les parties requérantes développent une argumentation qui peut se rapporter aux moyens mais qui ne démontre pas l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable.

B.5.4. Enfin, les parties requérantes invoquent le risque que leur préjudice reste définitif si la Cour annule les dispositions attaquées tout en maintenant leurs effets.

La possibilité pour la Cour, en cas d'annulation des dispositions attaquées, d'en maintenir les effets conformément à l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne constitue

pas en soi un élément suffisant pour démontrer l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable.

B.5.5. La prise en considération de la loi du 19 décembre 2025 « modifiant la loi-programme du 18 juillet 2025 concernant les modalités d'application de la limitation temporaire de l'indexation des pensions légales » n'a pas d'incidence sur ce qui précède.

B.6. Il découle de ce qui précède que les parties requérantes ne démontrent pas que l'application immédiate des dispositions attaquées risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

L'une des conditions pour pouvoir conclure à une suspension n'étant pas remplie, il y a lieu de rejeter la demande de suspension.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 janvier 2026.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul