



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.204/16
van 13 oktober 2025

avis 78.204/16
du 13 octobre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
codex over het welzijn op het
werk wat de re-integratie van
arbeidsongeschikte
werknemers en de preventie
van langdurige afwezigheid
betreft'

un projet d'arrêté royal
'modifiant le code du bien-être
au travail en ce qui concerne
la réintégration des travailleurs
en incapacité de travail et la
prévention des absences de
longue durée'

Op 11 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de codex over het welzijn op het werk wat de re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers en de preventie van langdurige afwezigheid betreft’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 2 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2025.

*

Le 11 septembre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre de l’Emploi à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant le code du bien-être au travail en ce qui concerne la réintégration des travailleurs en incapacité de travail et la prévention des absences de longue durée’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 2 octobre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 13 octobre 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe verscheidene bepalingen van de Codex over het welzijn op het werk (hierna: de Codex) te wijzigen op het vlak van de re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers en de preventie van langdurige afwezigheid.

OMVANG VAN HET ONDERZOEK

3. De afdeling Wetgeving heeft op 13 mei 2025 advies 77.659/16 uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit met hetzelfde opschrift.

Volgens een vaste adviespraktijk verleent de Raad van State, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar het voornoemde advies.

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’. Luidens deze bepaling kan de Koning aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.

5.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.¹ Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke

¹ Zo bepaalt het ontworpen artikel I.4-22, § 2, van de Codex (artikel 2 van het ontwerp) dat de preventieadviseur-arbeidsarts, telkens hij het nuttig acht, en met de toestemming van de werknemer, met de behandelend arts en de adviserend arts mag overleggen over de gezondheidstoestand van de werknemer en hierover gegevens met hen mag delen. Het ontworpen artikel I.4-73, § 1/1, tweede lid, 1°, van de Codex (artikel 8 van het ontwerp) legt de preventieadviseur-arbeidsarts voorts op om een inschatting te maken van het arbeidspotentieel door onder andere gebruik te maken van de beschikbare informatie over de gezondheidstoestand en de mogelijkheden van de werknemer, verstrekt door de behandelend arts, de adviserend arts, de werkgever en de werknemer, evenals andere beschikbare informatie uit het gezondheidsdossier van de werknemer.

voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

5.2. In zoverre het gaat om verwerkingen die kaderen in het gebruik van het TRIO-platform, opgericht bij wet van 31 januari 2025 ‘houdende de oprichting en de organisatie van het TRIO-platform’, kan worden aangenomen dat de relevante bepalingen van die wet daarvoor in een afdoende regeling voorzien.⁴ Gevraagd naar de wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens die losstaat van dat platform, antwoordde de gemachtigde:

“De wettelijke basis voor de genomen maatregelen is artikel 4 en 5 Welzijnswet, waarbij de Koning aan werkgevers en werknemers alle maatregelen kan opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, o.a. maatregelen m.b.t. de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk. De werkgever moet deze maatregelen nemen met toepassing van de algemene preventiebeginselen, waaronder de aanpassing van het werk aan de mens, waarbij de Koning deze preventiebeginselen nader kan uitwerken met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties, in casu het onderzoeken van de mogelijkheden van ander of aangepast werk in functie van de gezondheidstoestand van de werknemer om diens terugkeer naar het werk te faciliteren (en zijn werk dus aan hem/haar te kunnen aanpassen).”

Die bepalingen stellen echter niet de essentiële elementen vast zoals dat is vereist op grond van het voornoemde formele legaliteitsbeginsel. De stellers van het ontwerp moeten dan ook het initiatief nemen om een dienstige wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in de beoogde zin tot stand te brengen. In afwachting daarvan moeten de

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁴ Naar luid van artikel 5 van die wet heeft het TRIO-platform als doel om, via de creatie van een communicatiedossier voor de arbeidsongeschikte persoon waarin een welomschreven aantal gegevens worden bewaard, de elektronische informatie-uitwisseling in de daar opgesomde contexten te optimaliseren tussen, onder meer, de adviserende artsen, de preventieadviseurs-arbeidsartsen en de behandelende artsen. Artikel 6 bevat de categorieën van te verwerken gegevens. Artikel 8 bevat een maximale bewaartermijn.

onderdelen van het ontwerp die de verwerking van persoonsgegevens buiten het TRIO-platform betreffen worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de aanhef wordt verwezen naar de wet van 31 januari 2025. Deze wet behoort weliswaar tot het juridisch kader waarin de ontworpen regeling tot stand komt, maar biedt er als zodanig geen rechtsgrond voor. Zo de vermelding ervan nuttig wordt geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling, dient ze in de aanhef een plaats te krijgen na de vermeldingen van de vormvereisten en moet ze worden ingeleid door het woord “Overwegende” in plaats van door de woorden “Gelet op”.⁵

7. In de Nederlandse tekst van de aanhef moet worden verwezen naar de juiste datum van het advies van de Adviesraad van het sociaal strafrecht, namelijk 29 april 2025.

Artikel 2

8. Artikel I.4-22, § 2, eerste lid, *in fine* van de Codex bepaalt dat de toestemming van de werknemer schriftelijk en per betrokken arts wordt gegeven. In de overige ontworpen bepalingen wordt niet bepaald dat de toestemming schriftelijk dient te worden verleend. Gevraagd of dat ook in die gevallen de bedoeling is, antwoordde de gemachtigde:

“Art. I.4-22 is een (kader)artikel dat algemene regels vastlegt m.b.t. de toestemming van de werknemer, om te vermijden dat we in elk artikel moeten herhalen dat het schriftelijk en per actor moet: dat moet dus ook worden toegepast telkens er sprake is van de vereiste van ‘toestemming’ in andere artikelen.”

De stellers van het ontwerp moeten erover waken dat die bedoeling voldoende duidelijk uit de tekst van het ontwerp blijkt.

Artikel 4

9. Vermits het “bezoek voorafgaand aan de werkhervatting” verplaatst wordt van artikel I.4-36 naar het in te voegen artikel I.4.71/3 van de Codex (artikel 7 van het ontwerp),⁶ moet de verwijzing naar dat bezoek in artikel 5, § 1, 1°, eerste lid, b), van de wet van 31 januari 2025 worden aangepast.

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Zie echter opmerking 10.

Artikel 7

10. Het in te voegen artikel I.4-71/3 van de Codex moet worden vernummerd naar I.4-71/2.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier différentes dispositions du Code du bien-être au travail (ci-après : le code) en ce qui concerne la réintégration des travailleurs en incapacité de travail et la prévention des absences de longue durée.

ÉTENDUE DE L'EXAMEN

3. La section de législation a donné, le 13 mai 2025, l'avis 77.659/16 sur un projet d'arrêté royal ayant le même intitulé.

Selon une jurisprudence constante, sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à l'avis précité.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Sous réserve des observations formulées ci-dessous, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'. Selon cette disposition, le Roi peut imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

5.1. Le projet comporte des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel¹. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice

¹ Ainsi, l'article I.4-22, § 2, en projet du code (article 2 du projet) prévoit que le conseiller en prévention-médecin du travail peut, chaque fois qu'il l'estime utile, et avec le consentement du travailleur, se concerter avec le médecin traitant et le médecin-conseil sur l'état de santé du travailleur et partager des données avec eux à ce sujet. L'article I.4-73, § 1^{er}/1, alinéa 2, 1^o, en projet, du code (article 8 du projet) impose en outre au conseiller en prévention-médecin du travail de procéder à une estimation du potentiel de travail, notamment en utilisant les informations disponibles sur l'état de santé et les possibilités du travailleur fournies par le médecin traitant, le médecin-conseil, l'employeur et le travailleur, ainsi que d'autres informations disponibles dans le dossier de santé du travailleur.

de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ².

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ³.

5.2. Dans la mesure où il s'agit de traitements qui s'inscrivent dans le cadre de l'utilisation de la plateforme TRIO, créée par la loi du 31 janvier 2025 'établissant et organisant la plateforme TRIO', il peut être admis que les dispositions pertinentes de cette loi prévoient à cet égard un dispositif adéquat ⁴. Interrogé sur la base légale du traitement des données à caractère personnel distinct de ce plateforme, le délégué a répondu ce qui suit :

« De wettelijke basis voor de genomen maatregelen is artikel 4 en 5 Welzijnswet, waarbij de Koning aan werkgevers en werknemers alle maatregelen kan opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, o.a. maatregelen m.b.t. de bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk. De werkgever moet deze maatregelen nemen met toepassing van de algemene preventiebeginselen, waaronder de aanpassing van het werk aan de mens, waarbij de Koning deze preventiebeginselen nader kan uitwerken met toepassing van of ter voorkoming van specifieke risicosituaties, in casu het onderzoeken van de mogelijkheden van ander of aangepast werk in functie van de gezondheidstoestand van de werknemer om diens terugkeer naar het werk te faciliteren (en zijn werk dus aan hem/haar te kunnen aanpassen). »

Ces dispositions ne déterminent toutefois pas les éléments essentiels comme l'exige le principe de légalité formelle précité. Les auteurs du projet doivent dès lors prendre l'initiative d'élaborer une base légale utile pour le traitement des données à caractère personnel dans le sens envisagé. En attendant, les parties du projet qui concernent le traitement de données à caractère personnel en dehors du cadre de la plateforme TRIO devront être supprimées.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

³ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

⁴ Aux termes de l'article 5 de cette loi, la plateforme TRIO vise à optimiser, via la création d'un dossier de communication pour la personne en incapacité de travail dans lequel un nombre défini de données sont conservées, l'échange électronique d'informations, dans les contextes énumérés, entre, notamment, les médecins-conseils, les conseillers en prévention – médecins du travail et les médecins traitants. L'article 6 contient les catégories de données à traiter. L'article 8 prévoit un délai de conservation maximum.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Dans le préambule, il est fait référence à la loi du 31 janvier 2025. Cette loi relève assurément du cadre juridique entourant l'élaboration du dispositif en projet mais elle ne lui procure pas en tant que telle un fondement juridique. Si la mention de cette loi est jugée utile à la bonne compréhension du dispositif en projet, elle sera intégrée dans le préambule à la suite des mentions des formalités et sera introduite par le mot « Considérant » plutôt que par le mot « Vu »⁵.

7. Le texte néerlandais du préambule se référera à la date exacte de l'avis du conseil consultatif du droit pénal social, à savoir le 29 avril 2025.

Article 2

8. L'article I.4-22, § 2, alinéa 1^{er}, *in fine* du code dispose que le consentement du travailleur est donné par écrit et par médecin concerné. Les autres dispositions en projet ne disposent pas que le consentement doit être donné par écrit. À la question de savoir si telle est également l'intention dans ces cas, le délégué a répondu :

« Art. I.4-22 is een (kader)artikel dat algemene regels vastlegt m.b.t. de toestemming van de werknemer, om te vermijden dat we in elk artikel moeten herhalen dat het schriftelijk en per actor moet: dat moet dus ook worden toegepast telkens er sprake is van de vereiste van 'toestemming' in andere artikelen. »

Les auteurs du projet veilleront à ce que cette intention ressorte de manière suffisamment claire du texte du projet.

Article 4

9. Étant donné que la « visite de pré-reprise du travail » est déplacée de l'article I.4-36 vers l'article I.4-71/3, à insérer, du code (article 7 du projet)⁶, la référence à cette visite figurant à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, alinéa 1^{er}, b), de la loi du 31 janvier 2025 doit être adaptée.

⁵ *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 40, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Voir toutefois l'observation 10.

Article 7

10. L'article I.4-71/3, à insérer, du code devra être renuméroté en I.4-71/2.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS