



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.275/2-16
du 28 octobre 2025

advies 78.275/2-16
van 28 oktober 2025

sur

over

un avant-projet de loi
'exécutant une politique
renforcée de retour au travail
en cas d'incapacité de travail'

een voorontwerp van wet 'tot
uitvoering van een versterkt
terug naar werk-beleid in geval
van arbeidsongeschiktheid'

Le 26 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la Lutte contre la pauvreté, à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail'.

Les titres 1^{er} et 2, chapitres 1 à 3 et 6, de l'avant-projet ont été examinés par la deuxième chambre le 22 octobre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

Les titres 1^{er}, 2, chapitres 4 et 5, et 3 de l'avant-projet ont été examinés par la seizième chambre le 28 octobre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 octobre 2025.

*

Op 26 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot uitvoering van een versterkt terug naar werk-beleid in geval van arbeidsongeschiktheid'.

De titels 1 en 2, hoofdstukken 1 tot 3 en 6, van het voorontwerp zijn door de tweede kamer onderzocht op 22 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

De titels 1, 2, hoofdstukken 4 en 5, en 3 van het voorontwerp zijn door de zestiende kamer onderzocht op 28 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION PRÉALABLE

1. La notification du point 10 de la délibération du Conseil des ministres prévoit :

« Après avis du Conseil d'État, qui sera demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'avant-projet peut être soumis à la signature du Chef de l'État, en vue du dépôt à la Chambre des représentants.

L'application de l'article 51 du Règlement de la Chambre des représentants sera demandée ».

2. Le point 9 de la note au Conseil des ministres relatif à l'avant-projet à l'examen expose ce qui suit :

« Le Conseil des ministres marque son accord sur le projet de loi exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail.

Après avis du Conseil d'État qui sera demandé sur base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le projet de loi sera soumis à la signature du Chef de l'État en vue de son dépôt à la Chambre des Représentants.

L'application de l'article 51 du Règlement de la Chambre des Représentants sera demandé ».

3. La lettre de demande d'avis datée du 26 septembre 2025 limite cependant la saisine de la section de législation du Conseil d'État aux seuls articles 13 et 14 de l'avant-projet. Ce courrier précise en effet, après avoir rappelé que la section de législation s'est déjà prononcée sur une partie de l'avant-projet, ce qui suit :

« Au vu de ce qui précède, l'avis du Conseil d'État est donc sollicité à nouveau pour l'article 13, tel que modifié à la suite de l'avis de l'APD, ainsi que pour le nouvel article 14, ajouté suite à l'avis de l'APD ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

4. Interrogée à propos de la divergence entre le contenu de la lettre de demande d'avis et la délibération au Conseil des ministres d'une part et, d'autre part, sur la circonstance que l'article 2, 1^o, 2^o, 3^o et 4^o, constitue une disposition nouvelle qui n'a pas encore été soumise à l'avis de la section de législation, la déléguée a indiqué :

« La demande d'avis ciblait explicitement les articles 13 et 14 car ceux-ci avaient été profondément modifiés suite à l'avis de l'APD.

Nous étions partis du principe que le Conseil d'État ne rendrait pas d'avis sur des dispositions déjà examinées par lui, vu la phrase reprise dans l'avis 77824 : Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme ou ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Mais effectivement, la note au Conseil des Ministre ne prévoit pas une nouvelle demande d'avis portant uniquement sur les articles 13 et 14 de l'avant-projet, et il convient dès lors de considérer que l'avis est demandé pour l'ensemble du texte, selon cette notification.

[...]

Quant à l'article 2, 1^o, 2^o, 3^o et 4^o en projet, ces modifications ne résultent en effet pas directement de l'avis 77.824 et doivent être considérées comme nouvelles [...] ».

5. Il ressort de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, que la saisine de la section de législation résulte d'une demande d'avis introduite par le Ministre. La section de législation ne pourrait dès lors, en s'écartant du contenu de la lettre de demande d'avis, étendre sa saisine à des dispositions non visées dans le courrier signé par le Ministre.

S'il n'appartient en principe pas à un membre du Gouvernement agissant individuellement de s'écarter d'une décision prise en Conseil des ministres ¹, il peut être admis, en l'espèce, que le Ministre, invité à soumettre à la section de législation l'ensemble d'un avant-projet transmette, dans un premier temps, une partie de celui-ci. Il appartient cependant au Ministre de soumettre *in fine* l'ensemble de l'avant-projet pour avis à la section de législation, et ce, afin de respecter, d'une part, le contenu de la délibération du Conseil des ministres et, d'autre part, compte tenu des dispositions nouvelles figurant dans l'avant-projet, l'article 3 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

6. Il résulte de ce qui précède que le présent avis porte uniquement sur les articles 13 et 14 de l'avant-projet.

¹ Voir, s'agissant d'une saisine dans un délai inférieur à celui déterminé dans la délibération gouvernementale, l'avis 74.831/4 donné le 6 septembre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 28 mars 2024 'fixant les tarifs relatifs au transport médico-sanitaire' ou, s'agissant d'une saisine sur un objet différent de celui prévu dans la délibération du Gouvernement, l'avis 74.968/2 donné le 18 décembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la communauté française 'fixant la procédure de délivrance des certificats d'apprentissage, des diplômes de la filière de formation de chef d'entreprise de la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 13

1. Pour tenir compte de l'avis de l'Autorité de protection des données, la disposition a été complétée en vue de préciser les finalités du traitement de données envisagé. Dans ce cadre, l'article 13/3, § 3, en projet de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 détermine quelle est l'utilité de la collecte de connaissances portant sur le comportement de prescription du médecin traitant, en indiquant que cette collecte doit permettre aux médecins traitants de « pouvoir disposer d'outils d'autogestion et de lignes directrices afin de les soutenir dans leur comportement de prescription dans le cadre de l'incapacité de travail et de leur permettre d'évaluer ou d'adapter, le cas échéant, leur comportement de prescription avec des 'normes' scientifiquement fondées et le comportement de prescription de leurs collègues dans une même région ».

Le commentaire de la disposition sera complété en vue d'explicitier la portée des notions de « 'normes' scientifiquement fondées » et de « comportement de prescription [des collègues médecins] dans une même région » qui doivent permettre aux médecins traitants d'évaluer et d'adapter leur comportement de prescription.

2. Dans la version française de l'article 13/3, § 4, alinéa 2, en projet, le mot « au » sera ajouté avant les mots « cas par cas ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. De notificatie van punt 10 van het overleg in de Ministerraad luidt als volgt:

“Na advies van de Raad van State, dat zal worden gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, mag het voorontwerp, ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd, met het oog op indiening bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden gevraagd.”

2. In punt 9 van de nota aan de Ministerraad over het voorliggende voorontwerp staat het volgende:

“Le Conseil des ministres marque son accord sur le projet de loi exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d’incapacité de travail.

Après avis du Conseil d’État qui sera demandé sur base de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, le projet de loi sera soumis à la signature du Chef de l’État en vue de son dépôt à la Chambre des Représentants.

L’application de l’article 51 du Règlement de la Chambre des Représentants sera demandé.”

3. Volgens de brief met de adviesaanvraag d.d. 26 september 2025 worden echter enkel de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp voor advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. In die brief wordt er immers op gewezen dat de afdeling Wetgeving zich reeds over een deel van het voorontwerp heeft uitgesproken, en staat voorts het volgende te lezen:

“Au vu de ce qui précède, l’avis du Conseil d’État est donc sollicité à nouveau pour l’article 13, tel que modifié à la suite de l’avis de l’APD, ainsi que pour le nouvel article 14, ajouté suite à l’avis de l’APD.”

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

4. Aan de gemachtigde zijn vragen gesteld, enerzijds over het feit dat de inhoud van de brief met de adviesaanvraag niet spoort met het overleg in de Ministerraad, en anderzijds over de omstandigheid dat artikel 2, 1°, 2°, 3° en 4°, een nieuwe bepaling vormt die nog niet voor advies voorgelegd is aan de afdeling Wetgeving. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“La demande d’avis ciblait explicitement les articles 13 et 14 car ceux-ci avaient été profondément modifiés suite à l’avis de l’APD.

Nous étions partis du principe que le Conseil d’État ne rendrait pas d’avis sur des dispositions déjà examinées par lui, vu la phrase reprise dans l’avis 77824: Si l’accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d’État sur des points autres que de pure forme ou ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l’avis de la section de législation conformément à l’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’État.

Mais effectivement, la note au Conseil des Ministres ne prévoit pas une nouvelle demande d’avis portant uniquement sur les articles 13 et 14 de l’avant-projet, et il convient dès lors de considérer que l’avis est demandé pour l’ensemble du texte, selon cette notification.

(...)

Quant à l’article 2, 1°, 2°, 3° et 4° en projet, ces modifications ne résultent en effet pas directement de l’avis 77.824 et doivent être considérées comme nouvelles (...).”

5. Blijkens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, vloeit de adiëring van de afdeling Wetgeving voort uit een adviesaanvraag van de minister. De afdeling Wetgeving moet de inhoud van de brief met de adviesaanvraag dan ook als richtsnoer nemen en mag haar adviesverlening niet uitbreiden tot bepalingen die niet vermeld staan in de door de minister ondertekende brief.

Hoewel een afzonderlijk optredend regeringslid in beginsel niet hoort af te wijken van een beslissing van de Ministerraad,¹ is het *in casu* aanvaardbaar dat de minister die verzocht wordt het voorontwerp in zijn geheel aan de afdeling Wetgeving over te zenden, in eerste instantie slechts een deel van dat voorontwerp bezorgt. Hij dient uiteindelijk echter wel het hele voorontwerp aan de afdeling Wetgeving voor advies voor te leggen, dit ter eerbiediging van enerzijds de inhoud van het overleg in de Ministerraad, en anderzijds, gelet op de nieuwe bepalingen die het voorontwerp bevat, artikel 3 van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

6. Uit het voorgaande vloeit voort dat dit advies enkel betrekking heeft op de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp.

¹ Zie in verband met een verzoek om advies binnen een kortere termijn dan die welke is bepaald in het besluit van de regering: advies 74.831/4 van 6 september 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 28 maart 2024 ‘tot vaststelling van de tarieven van het niet-dringend ziekenvervoer’. Zie in verband met een verzoek om advies over een ander onderwerp dan dat wat is bepaald in het overleg in de regering: advies 74.968/2 van 18 december 2023 over een ontwerpbesluit van de Franse Gemeenschapsregering ‘fixant la procédure de délivrance des certificats d’apprentissage, des diplômes de la filière de formation de chef d’entreprise de la formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises’.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 13

1. Om rekening te houden met het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, is de bepaling aangevuld zodat ze de doeleinden van de beoogde gegevensverwerking preciseert. In dat verband bepaalt het ontworpen artikel 13/3, § 3, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 wat het nut is van het verzamelen van kennis over het voorschrijfgedrag van de behandelend arts: dankzij die kennisverzameling moeten behandelend artsen namelijk kunnen “beschikken over zelfbeheertools en richtlijnen om hen te ondersteunen in hun voorschrijfgedrag in het kader van de arbeidsongeschiktheid en hen toe te laten hun voorschrijfgedrag, indien nodig, te evalueren of aan te passen aan wetenschappelijk onderbouwde ‘normen’ en het voorschrijfgedrag van hun collega’s in eenzelfde regio”.

De toelichting bij de bepaling moet worden aangevuld zodat ze duidelijk maakt wat de draagwijdte is van de begrippen “wetenschappelijk onderbouwde ‘normen’” en “voorschrijfgedrag [van de collega-artsen] in eenzelfde regio”, op basis waarvan de behandelend artsen hun voorschrijfgedrag moeten kunnen evalueren en aanpassen.

2. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 13/3, § 4, tweede lid, moet het woord “au” toegevoegd worden vóór de woorden “cas par cas”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS