



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.537/2-16
du 1^{er} décembre 2025

advies 78.537/2-16
van 1 december 2025

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière sociale'

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake sociale zaken'

Le 24 novembre 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 cinq jours ouvrables sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière sociale'.

Les articles 1^{er} à 8 de l'avant-projet ont été examinés par la deuxième chambre le 27 novembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît LAGASSE et Arnaud PICQUÉ, auditeurs adjoints.

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

Les articles 1^{er} et 9 à 13 de l'avant-projet ont été examinés par la seizième chambre le 27 novembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} décembre 2025.

*

Op 24 november 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken'.

De artikelen 1 tot 8 van het voorontwerp zijn door de tweede kamer onderzocht op 27 november 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît LAGASSE en Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeurs.

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

De artikelen 1 en 9 tot 13 van het voorontwerp zijn door de zestiende kamer onderzocht op 27 november 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS,

wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 december 2025.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée :

– par le fait que lorsque le projet de loi exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail aura été voté et promulgué, ses dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

○ que ce projet de loi, qui exécute l'accord du Gouvernement visant à responsabiliser les différents acteurs impliqués dans le processus de retour au travail, voit certaines de ses dispositions modifiées par l'avant-projet de loi qui est soumis pour avis à la section de législation et qui entreront elles aussi en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

○ qu'il en est notamment ainsi de la disposition prévoyant les conséquences de la non-inscription auprès du service ou de l'institution compétent des Régions et des Communautés participant à la réintégration socioprofessionnelle du titulaire reconnu en incapacité de travail, non lié par un contrat de travail ; qu'il importe dès lors que ce titulaire soit mis au courant au plus vite des conséquences de cette non-inscription ; qu'il importe également que les organismes assureurs, chargés d'appliquer la mesure de responsabilisation, en soient avertis au plus vite ;

○ qu'il en est également de même de la disposition prévoyant une exception à la cotisation de solidarité en faveur des travailleurs porteurs d'un handicap au travail occupés dans un atelier protégé, un atelier social ou une entreprise de travail adapté ; qu'il importe que les employeurs des travailleurs concernés soient informés au plus vite de cette dérogation ;

○ qu'il convient par ailleurs de relever que les modifications dans le cadre de la description du 'Trajet Retour Au Travail' sont complémentaires à la politique renforcée de retour au travail qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

– par le fait que la décision de ne pas attribuer l'enveloppe bien-être pour la période 2025-2029 implique que la non revalorisation des indemnités d'invalidité liée à cette enveloppe soit inscrite dans la loi coordonnée susvisée, et ce, pour des raisons de sécurité juridique. La non revalorisation sera inscrite dans la loi pour les années 2026 à 2029, la non revalorisation pour l'année 2025 étant quant à elle régie par arrêté royal ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite 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.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

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

RECEVABILITÉ

Les articles 12 et 13 constituent le chapitre 4 de l'avant-projet. À la suite de l'article 12, le chapitre 5 du titre 8 de la loi-programme du 27 décembre 2021, relatif à la cotisation de responsabilisation existante concernant l'invalidité¹, est abrogé au 31 juillet 2032. Selon l'article 13 de l'avant-projet, cet article entre en vigueur le 31 mars 2026.

Sur ce point, la motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables. Il n'apparaît pas, notamment, pourquoi, au moment de la demande d'avis, une demande d'avis dans les trente jours civils, à savoir le délai le plus court qui n'est lié à aucune condition en matière d'urgence, ne pouvait suffire.

En conséquence, la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne le chapitre 4 de l'avant-projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Interrogée sur la consultation éventuelle de l'Autorité de protection des données, la déléguée a indiqué :

« Nous n'avons pas introduit de demande d'avis auprès de l'APD, l'avant-projet de loi ne prévoyant aucun nouveau flux de données.

Le chapitre 2, section 1 concerne la politique renforcée de Retour Au Travail en cas d'incapacité de travail.

Il définit notamment les notions de 'potentiel de travail' et de 'Trajet retour au travail', de même que les conséquences du non-respect par les titulaires des obligations qui leur incombent.

Il prévoit également que le médecin-conseil et le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire pourront aussi enregistrer les différents moments de contact et actions dans le dossier 'Retour au Travail' (en particulier dans le cadre d'un renvoi direct par le médecin-conseil ou le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire vers le conseiller en prévention-médecin du travail ou vers le Service et l'institution compétent des Communautés et des Régions), ce qui implique une adaptation de l'article 100, § 1^{er}/2, alinéa 1^{er}, 4^o de la loi coordonnée.

Le principe de l'enregistrement des différents moments de contact et actions dans le dossier ReAt a fait l'objet d'un avis 182-2021 de l'APD (en annexe), lorsqu'elle a été amenée à rendre un avis sur la future loi du 12 décembre 2021 instaurant le 'Trajet Retour Au Travail' sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés et d'un avis 244-2022 en ce qui concerne la loi visant l'assurance indemnités des travailleurs indépendants). L'APD n'avait pas émis de remarque sur ce point. La mesure en projet vise simplement à permettre au médecin-conseil et au collaborateur de l'équipe multidisciplinaire d'enregistrer également ces données, sachant

¹ Et l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2023 y relatif 'portant exécution de l'article 147, § 4 et § 5, de la loi-programme du 27 décembre 2021 relative à la cotisation de responsabilisation'.

qu'il n'y a pas de nouveau flux qui est créé, et que le médecin-conseil et le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire ont déjà accès au dossier « retour au travail » (en application de l'article 100, §1^{er}/2, alinéa 1^{er}, tel que modifié par la loi du 20 décembre 2023, également soumise à l'APD – l'APD a, pour cette loi, renvoyé à son avis standard 65-2023 du 24 mars 2023).

Un nouvel avis de l'APD n'était donc pas requis au vu de la portée de la mesure en projet.

Le chapitre 2, section 2, prévoit la non-revalorisation de certaines indemnités d'invalidité, suite à la non-attribution de l'enveloppe bien-être, et ne doit donc pas être soumis à l'APD. [...] ».

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs :

« Dans le cadre de la politique renforcée de 'Retour Au Travail', il convient de donner au médecin-conseil ou au membre de l'équipe multidisciplinaire la possibilité de renvoyer directement le titulaire reconnu en incapacité de travail, sur la base d'une évaluation de son potentiel de travail, vers, selon le cas, le conseiller en prévention-médecin du travail ou le service ou l'institution compétent des Régions et des Communautés participant à la réinsertion socioprofessionnelle en vue d'un accompagnement par ce service ou cette institution (et donc pas uniquement vers le 'Coordinateur Retour Au Travail'). Il faut également tenir compte du renvoi possible du titulaire reconnu en incapacité de travail par le conseiller en prévention-médecin du travail vers le service ou l'institution compétent des Régions et des Communautés participant à la réinsertion socioprofessionnelle si l'intéressé est définitivement inapte au travail convenu et que le trajet de réintégration a été terminé conformément à l'article 1.4-76, § 1^{er}, 3^o et 4^o du code du bien-être au travail. En outre, il est également opportun de permettre au titulaire reconnu en incapacité de travail de contacter lui-même directement le service ou l'institution compétent des Régions et des Communautés participant à la réintégration socioprofessionnelle, afin de l'accompagner de manière appropriée le plus rapidement possible en vue de l'exercice d'un emploi correspondant à ses possibilités et à ses besoins ».

Il s'ensuit que l'avant-projet, et en particulier les articles 3, 3^o, et 4, 2^o, vise notamment à prévoir une nouvelle procédure dans le cadre de la politique renforcée de « Retour Au Travail », et ce tant pour les travailleurs salariés que pour les travailleurs indépendants et les conjoints aidants.

Les articles 3, 4^o, et 4, 3^o, de l'avant-projet visent notamment à permettre l'enregistrement de cette nouvelle procédure dans le « Dossier Retour Au Travail » par le médecin-conseil et le collaborateur de l'équipe disciplinaire.

Partant, l'avant-projet prévoit un nouveau traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à

l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

L'auteur de l'avant-projet veillera au correct accomplissement de cette formalité.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet tend notamment à « modifier plusieurs dispositions des chapitres 4 et 5 du titre 2 de la loi du xx xx xxxx exécutant une politique renforcée de Retour Au Travail en cas d'incapacité de travail ».

Il est ainsi fait référence au projet de loi déposé à la Chambre des représentants le 20 novembre dernier (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1177/001).

Le titre 2 de l'avant-projet ainsi que le projet de loi déjà déposé apportent des modifications à la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994' (ci-après : la « loi coordonnée ») qui ne se concilient toutefois pas entre elles.

Ainsi, plusieurs dispositions de l'avant-projet remplacent des dispositions de la loi coordonnée qui sont simplement modifiées par le projet de loi déjà déposé alors que l'entrée en vigueur des deux textes est fixée au 1^{er} janvier 2026 ².

Par ailleurs, certaines dispositions de l'avant-projet tendent à modifier des dispositions de la loi coordonnée telles qu'elles seront modifiées par le projet de loi déjà déposé, sans toutefois que cela ne soit mentionné clairement ³.

² Ainsi, l'article 3, 1^o, de l'avant-projet remplace l'article 100, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée, alors que l'article 2, 1^o, du projet de loi déjà déposé modifie la même disposition, les deux dispositions ayant vocation à entrer en vigueur en même temps. Il en est de même en ce qui concerne l'article 4, 1^o, de l'avant-projet, qui remplace l'article 110, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée alors que l'article 4, 1^o, du projet de loi déjà déposé modifie la même disposition.

³ Voir par exemple l'article 3, 6^o, de l'avant-projet, qui vise à modifier l'article 100, § 1^{er}/4, alinéa 3, 1^o, de la loi coordonnée, tel qu'il résultera de la modification apportée par l'article 2, 3^o, du projet de loi déjà déposé alors que, dans sa phrase liminaire, l'article 3 de l'avant-projet se réfère à l'article 100 de la loi coordonnée « modifié en dernier lieu par la loi du 20 décembre 2023 ».

En ce qui concerne les modifications envisagées dans la loi qui doit encore être adoptée (et dont le projet a déjà été déposé à la Chambre), le Conseil d'État renvoie à l'observation relative aux articles 9 et 10 de l'avant-projet.

Pour éviter toute incohérence et contradiction sur ce point et assurer ainsi la sécurité juridique, l'auteur de l'avant-projet veillera à la bonne articulation entre l'avant-projet de loi et le projet de loi déjà déposé.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 6 et 8

Appelée à justifier les articles 6 et 8 au regard du principe de non-rétroactivité des normes législatives, la déléguée a indiqué :

« L'article 6 de l'avant-projet fixe la date d'entrée en vigueur de la section 1 du Chapitre 2 au 1^{er} janvier 2026. L'article 8 de l'avant-projet fixe la date d'entrée en vigueur de la section 2 du Chapitre 2 au 1^{er} janvier 2026.

L'entrée en vigueur étant fixée au 1^{er} janvier 2026, il n'y a pas de rétroactivité.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État a été demandé dans un délai de 5 jours ouvrables, délai venant à échéance le 1^{er} décembre 2025, et ce en vue de permettre une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026, pour les raisons mentionnées dans la demande d'avis. Conformément à la notification du Conseil des ministres du 21 novembre 2025, le projet sera envoyé rapidement à la Chambre et l'application de l'article 51 du Règlement de la Chambre sera demandé. L'article 51 est la disposition demandant l'urgence à la Chambre pour l'examen du projet. Le projet sera donc examiné en urgence et un vote sur ce projet dans le courant du mois de décembre devrait intervenir ».

Au vu des explications de la déléguée, les articles 6 et 8 seront rédigés comme suit :

« La présente section entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026 »⁴.

Articles 9 et 10

1. Les articles 9 et 10 prévoient la modification d'une loi 'exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail'⁵, qui doit encore être adoptée. Le projet qui doit devenir la loi à modifier a été déposé à la Chambre des représentants le 20 novembre 2025, mais n'avait pas encore été adopté au moment de la délibération de la section de législation. Il ne peut être exclu que des modifications soient apportées à ce texte au cours des

⁴ La formulation « La présente section produit ses effets le 1^{er} janvier 2026 » est en effet réservée aux situations de rétroactivité. Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-5-1-3.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1177/1.

travaux préparatoires. Il apparaît donc au Conseil d'État que l'intention d'apporter des modifications à cette loi, qui doit encore être adoptée, au moyen d'une nouvelle loi est prématurée.

Il convient dès lors de formuler une réserve sur ce point. La section de législation remarque qu'un procédé plus approprié serait de déposer à la Chambre des amendements visant à apporter les modifications déjà souhaitées à l'heure actuelle.

2.1. L'article 9 de l'avant-projet complète l'article 18 de la loi qui doit encore être adoptée par un alinéa ⁶ selon lequel la cotisation de solidarité, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, n'est pas due pour les personnes atteintes d'un handicap au travail, d'une limitation psychosociale au travail ou extrêmement vulnérables, reconnues par la Région ou la Communauté compétente et occupées dans un atelier protégé, un atelier social ou une entreprise de travail adapté relevant de la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les « maatwerkbedrijven ». À ce propos, le délégué a fourni les éclaircissements suivants :

« Deze 'doelgroepwerknemers' hebben gemiddeld een verminderde arbeidsgeschiktheid en/of een kwetsbaarder gezondheidsprofiel. De beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en maatwerkbedrijven beogen net de tewerkstelling van deze doelgroepwerknemers. De uitsluiting van de solidariteitsbijdrage beoogt aldus te vermijden dat deze werkgevers ontmoedigd zouden worden om personen met een kwetsbaar gezondheidsprofiel aan te werven, hetgeen tegen hun bestaansreden zou indruisen ».

2.2. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Dans cette appréciation, il faut notamment vérifier si le champ d'application de la mesure est délimité au moyen de critères pertinents. Cela ne semble, à première vue, pas être le cas ici, dès lors que le groupe cible visé n'est pas uniquement occupé dans des ateliers protégés, des ateliers sociaux et des entreprises de travail adapté ⁷. La justification fournie par le délégué ne permet pas de déterminer pourquoi la portée de l'exonération est limitée aux entreprises précitées. Étant donné que le critère de distinction utilisé ne semble pas suffisamment approprié pour atteindre l'objectif visé, il doit être reconsidéré.

⁶ Compte tenu de la structure de l'article 18 de la loi qui doit encore être adoptée, la question se pose d'ailleurs de savoir s'il ne vaudrait pas mieux insérer cette disposition sous la forme d'un nouvel alinéa 4 entre les alinéas 3 et 4. Le cas échéant, l'article 10 de l'avant-projet actuellement à l'examen devra également être adapté.

⁷ Le Conseil d'État pense par exemple également, en ce qui concerne la Région flamande, à l'occupation dans le contexte du décret du 14 janvier 2022 'relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration individuelle'.

OBSERVATION FINALE

Dans la version néerlandaise, il convient d'écrire « de als arbeidsongeschikt erkende gerechtigde » et non « de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde ».

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:.

“L'urgence est motivée :

– par le fait que lorsque le projet de loi exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail aura été voté et promulgué, ses dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

○ que ce projet de loi, qui exécute l'accord du Gouvernement visant à responsabiliser les différents acteurs impliqués dans le processus de retour au travail, voit certaines de ses dispositions modifiées par l'avant-projet de loi qui est soumis pour avis à la section de législation et qui entreront elles aussi en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

○ qu'il en est notamment ainsi de la disposition prévoyant les conséquences de la non-inscription auprès du service ou de l'institution compétent des Régions et des Communautés participant à la réintégration socioprofessionnelle du titulaire reconnu en incapacité de travail, non lié par un contrat de travail ; qu'il importe dès lors que ce titulaire soit mis au courant au plus vite des conséquences de cette non-inscription ; qu'il importe également que les organismes assureurs, chargés d'appliquer la mesure de responsabilisation, en soient avertis au plus vite ;

○ qu'il en est également de même de la disposition prévoyant une exception à la cotisation de solidarité en faveur des travailleurs porteurs d'un handicap au travail occupés dans un atelier protégé, un atelier social ou une entreprise de travail adapté ; qu'il importe que les employeurs des travailleurs concernés soient informés au plus vite de cette dérogation ;

○ qu'il convient par ailleurs de relever que les modifications dans le cadre de la description du ‘Trajet Retour Au Travail’ sont complémentaires à la politique renforcée de retour au travail qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ;

– par le fait que la décision de ne pas attribuer l'enveloppe bien-être pour la période 2025-2029 implique que la non revalorisation des indemnités d'invalidité liée à cette enveloppe soit inscrite dans la loi coordonnée susvisée, et ce, pour des raisons de sécurité juridique. La non revalorisation sera inscrite dans la loi pour les années 2026 à 2029, la non revalorisation pour l'année 2025 étant quant à elle régie par arrêté royal.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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, tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

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

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

De artikelen 12 en 13 vormen hoofdstuk 4 van het voorontwerp. Ten gevolge van artikel 12 wordt hoofdstuk 5 van titel 8 van de programmawet van 27 december 2021, dat betrekking heeft op de bestaande responsabiliseringsbijdrage inzake invaliditeit,¹ opgeheven op 31 juli 2032. Dat artikel treedt luidens artikel 13 van het voorontwerp in werking op 31 maart 2026.

Op dat punt bevat de aangehaalde motivering geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen. Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, niet kon worden volstaan met een aanvraag om een advies binnen dertig kalenderdagen, zijnde de kortste termijn waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk wat betreft hoofdstuk 4 van het voorontwerp.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Op de vraag of de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies is verzocht, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Nous n’avons pas introduit de demande d’avis auprès de l’APD, l’avant-projet de loi ne prévoyant aucun nouveau flux de données.

Le chapitre 2, section 1 concerne la politique renforcée de Retour Au Travail en cas d’incapacité de travail.

Il définit notamment les notions de ‘potentiel de travail’ et de ‘Trajet retour au travail’, de même que les conséquences du non-respect par les titulaires des obligations qui leur incombent.

Il prévoit également que le médecin-conseil et le collaborateur de l’équipe multidisciplinaire pourront aussi enregistrer les différents moments de contact et actions dans le dossier ‘Retour au Travail’ (en particulier dans le cadre d’un renvoi direct par le médecin-conseil ou le collaborateur de l’équipe multidisciplinaire vers le conseiller en prévention-médecin du travail ou vers le Service et l’institution compétent des Communautés et des Régions), ce qui implique une adaptation de l’article 100, § 1^{er}/2, alinéa 1^{er}, 4^o de la loi coordonnée.

Le principe de l’enregistrement des différents moments de contact et actions dans le dossier ReAt a fait l’objet d’un avis 182-2021 de l’APD (en annexe), lorsqu’elle a été amenée à rendre un avis sur la future loi du 12 décembre 2021 instaurant le ‘Trajet Retour Au Travail’ sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l’assurance

¹ En het daarmee samenhangende koninklijk besluit van 1 oktober 2023 ‘tot uitvoering van artikel 147, § 4 en § 5, van de programmawet van 27 december 2021 betreffende de responsabiliseringsbijdrage’.

indemnités des travailleurs salariés et d'un avis 244-2022 en ce qui concerne la loi visant l'assurance indemnités des travailleurs indépendants). L'APD n'avait pas émis de remarque sur ce point. La mesure en projet vise simplement à permettre au médecin-conseil et au collaborateur de l'équipe multidisciplinaire d'enregistrer également ces données, sachant qu'il n'y a pas de nouveau flux qui est créé, et que le médecin-conseil et le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire ont déjà accès au dossier « retour au travail » (en application de l'article 100, §1^{er}/2, alinéa 1^{er}, tel que modifié par la loi du 20 décembre 2023, également soumise à l'APD – l'APD a, pour cette loi, renvoyé à son avis standard 65-2023 du 24 mars 2023).

Un nouvel avis de l'APD n'était donc pas requis au vu de la portée de la mesure en projet.

Le chapitre 2, section 2, prévoit la non-revalorisation de certaines indemnités d'invalidité, suite à la non-attribution de l'enveloppe bien-être, et ne doit donc pas être soumis à l'APD. (...).”

In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen:

“In het kader van het versterkte ‘Terug Naar Werkbeleid’ past het om aan de adviserend arts of de medewerker van het multidisciplinaire team de mogelijkheid te geven om de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde, op basis van een inschatting van zijn arbeidspotentieel, rechtstreeks door te verwijzen naar, naargelang het geval, de preventieadviseur-arbeidsarts of de bevoegde dienst of instelling van de Gewesten en de Gemeenschappen die deelneemt aan de socioprofessionele re-integratie (en dus niet uitsluitend naar de “Terug Naar Werk-coördinator”). Er dient ook rekening te worden gehouden met de mogelijke doorverwijzing van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde door de preventieadviseur-arbeidsarts naar de bevoegde dienst of instelling van de Gewesten en de Gemeenschappen die deelneemt aan de socioprofessionele re-integratie als de betrokkene definitief ongeschikt is voor het overeengekomen werk en het re-integratietraject is beëindigd zoals bedoeld in artikel I.4-76, § 1, 3° en 4° van de codex over het welzijn op het werk. Voorts is het opportuun om de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde ook de mogelijkheid te geven om zelf rechtstreeks de bevoegde dienst of instelling van de Gewesten en de Gemeenschappen die deelneemt aan de socioprofessionele re-integratie te contacteren om hem zo snel mogelijk gepast te begeleiden met het oog op de uitoefening van een tewerkstelling die past bij zijn mogelijkheden en noden.”

Daaruit volgt dat het voorontwerp, en in het bijzonder de artikelen 3, 3°, en 4, 2°, met name een nieuwe procedure willen invoeren in het kader van het versterkte terug-naar-werkbeleid, en dit zowel voor werknemers als voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten.

De artikelen 3, 4°, en 4, 3°, van het voorontwerp strekken er onder meer toe ervoor te zorgen dat de adviserend arts en de medewerker van het multidisciplinaire team die nieuwe procedure kunnen registreren in het terug-naar-werkdossier.

Zodoende voorziet het voorontwerp in een nieuwe verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna de

“AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

Volgens de memorie van toelichting wil het voorontwerp onder meer “enkele bepalingen van de hoofdstukken 4 en 5 van titel 2 van de wet van XX XX XXXX tot uitvoering van een versterkt Terug Naar Werk-beleid in geval van arbeidsongeschiktheid wijzigen.”

Daarmee wordt verwezen naar het wetsontwerp dat op 20 november van dit jaar bij de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1177/1).

Titel 2 van het voorontwerp en het reeds ingediende wetsontwerp brengen wijzigingen aan in de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ (hierna: “de gecoördineerde wet”), die echter onderling niet verenigbaar zijn.

Zo zijn er bepalingen van de gecoördineerde wet die bij verschillende bepalingen van het voorontwerp worden vervangen, maar die bij het reeds ingediende wetsontwerp gewoon worden gewijzigd, terwijl die beide teksten op 1 januari 2026 in werking zouden treden.²

² Zo bijvoorbeeld wordt artikel 100, § 1/1, eerste lid, van de gecoördineerde wet bij artikel 3, 1°, van het voorontwerp vervangen maar bij artikel 2, 1°, van het reeds ingediende wetsontwerp gewijzigd, en is het de bedoeling dat die beide bepalingen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Evenzo wordt artikel 110, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet bij artikel 4, 1°, van het voorontwerp vervangen maar bij artikel 4, 1°, van het reeds ingediende wetsontwerp gewijzigd.

Voorts zijn er een aantal bepalingen van het voorontwerp die wijzigingen aanbrengen in bepalingen van de gecoördineerde wet zoals die bij het reeds ingediende wetsontwerp zullen worden gewijzigd, maar wordt dat nergens duidelijk aangegeven.³

Wat betreft de voorgenomen wijzigingen aan de nog aan te nemen wet (waarvan het ontwerp reeds in de Kamer is ingediend) zelf, verwijst de Raad van State naar de opmerking bij de artikelen 9 en 10 van het voorontwerp.

De steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat het voorontwerp van wet en het reeds ingediende wetsontwerp goed op elkaar worden afgestemd, zodat er geen sprake meer kan zijn van incoherentie en tegenstrijdigheid en zodat de rechtszekerheid wordt gewaarborgd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikelen 6 en 8

Naar aanleiding van het verzoek de artikelen 6 en 8 te verantwoorden ten aanzien van het beginsel dat wettelijke normen niet terugwerken, heeft de gemachtigde het volgende gesteld:

“L'article 6 de l'avant-projet fixe la date d'entrée en vigueur de la section 1 du Chapitre 2 au 1^{er} janvier 2026. L'article 8 de l'avant-projet fixe la date d'entrée en vigueur de la section 2 du Chapitre 2 au 1^{er} janvier 2026.

L'entrée en vigueur étant fixée au 1^{er} janvier 2026, il n'y a pas de rétroactivité.

L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat a été demandé dans un délai de 5 jours ouvrables, délai venant à échéance le 1^{er} décembre 2025, et ce en vue de permettre une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026, pour les raisons mentionnées dans la demande d'avis. Conformément à la notification du Conseil des ministres du 21 novembre 2025, le projet sera envoyé rapidement à la Chambre et l'application de l'article 51 du Règlement de la Chambre sera demandé. L'article 51 est la disposition demandant l'urgence à la Chambre pour l'examen du projet. Le projet sera donc examiné en urgence et un vote sur ce projet dans le courant du mois de décembre devrait intervenir.”

³ Artikel 3, 6°, van het voorontwerp, bijvoorbeeld, wijzigt artikel 100, § 1/4, derde lid, 1°, van de gecoördineerde wet zoals het luidt na de wijziging die bij artikel 2, 3°, van het reeds ingediende wetsontwerp wordt aangebracht, maar de inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp verwijst naar artikel 100 van de gecoördineerde wet “laatstelijk gewijzigd bij de wet van 20 december 2023”.

Gelet op die uitleg van de gemachtigde moeten de artikelen 6 en 8 als volgt worden gesteld:

“Deze afdeling treedt in werking op 1 januari 2026.”⁴

Artikelen 9 en 10

1. De artikelen 9 en 10 voorzien in de wijziging van een nog aan te nemen wet ‘tot uitvoering van een versterkt terug naar werk-beleid in geval van arbeidsongeschiktheid’⁵. Het ontwerp dat tot de te wijzigen wet moet leiden, werd op 20 november 2025 ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar werd er nog niet aangenomen op het ogenblik van de beraadslaging van de afdeling Wetgeving. Er kan niet worden uitgesloten dat die tekst tijdens de parlementaire behandeling wijzigingen ondergaat. Het komt de Raad van State bijgevolg voor dat het voornemen om aan die nog aan te nemen wet middels een nieuwe wet wijzigingen aan te brengen voorbarig is.

Er moet op dat punt dus een voorbehoud worden geformuleerd. De afdeling Wetgeving bedenkt dat een meer passende werkwijze zou zijn om in de Kamer amendementen in te dienen strekkende tot de thans reeds gewenste wijzigingen.

2.1. Artikel 9 van het voorontwerp vult artikel 18 van de nog aan te nemen wet aan met een lid⁶ naar luid waarvan de solidariteitsbijdrage, in afwijking van het eerste lid ervan, niet verschuldigd is voor de personen met een arbeidshandicap, met een psychosociale arbeidsbeperking of uiterst kwetsbare personen, zoals erkend door het bevoegde Gewest of de bevoegde Gemeenschap en tewerkgesteld door de werkgevers van een beschutte werkplaats, een sociale werkplaats of een maatwerkbedrijf behorend tot het paritair comité voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven. De gemachtigde verschaftte in dit verband de volgende toelichting:

“Deze ‘doelgroepwerknemers’ hebben gemiddeld een verminderde arbeidsgeschiktheid en/of een kwetsbaarder gezondheidsprofiel. De beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en maatwerkbedrijven beogen net de tewerkstelling van deze doelgroepwerknemers. De uitsluiting van de solidariteitsbijdrage beoogt aldus te vermijden dat deze werkgevers ontmoedigd zouden worden om personen met een kwetsbaar gezondheidsprofiel aan te werven, hetgeen tegen hun bestaansreden zou indruisen.”

2.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie,

⁴ De formulering “Deze afdeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2026” wordt namelijk alleen gebruikt wanneer er sprake is van terugwerkende kracht. Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 4-5-1-3.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1177/1.

⁶ Rekening houdend met de opbouw van artikel 18 van de nog aan te nemen wet rijst de vraag overigens of die bepaling niet beter als een nieuw vierde lid wordt ingevoegd tussen het derde en het vierde lid. In voorkomend geval moet ook artikel 10 van het thans voorliggende voorontwerp worden aangepast.

wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Bij die beoordeling moet onder andere worden nagegaan of het toepassingsgebied van de maatregel aan de hand van pertinente criteria wordt afgebakend. Dat lijkt hier op het eerste gezicht niet het geval, nu de beoogde doelgroep niet alleen wordt tewerkgesteld in beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en maatwerkbedrijven.⁷ Uit de verantwoording geboden door de gemachtigde valt niet af te leiden waarom de draagwijdte van de vrijstelling tot de genoemde ondernemingen wordt beperkt. Vermits het gehanteerde criterium van onderscheid niet voldoende geschikt lijkt om de beoogde doelstelling te bereiken, moet het worden heroverwogen.

SLOTOPMERKING

In de Nederlandse tekst van het ontwerp dient “de als arbeidsongeschikt erkende gerechtigde” geschreven te worden in plaats van “de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

⁷ De Raad van State denkt ook bijvoorbeeld aan, wat het Vlaamse Gewest betreft, tewerkstelling in de context van het decreet van 14 januari 2022 ‘over maatwerk bij individuele inschakeling’.