

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

23 september 2025

WETSVOORSTEL**betreffende de invoering van
een algemeen stelsel van gelegenheidswerk****Advies
van de Gegevensbeschermingsautoriteit**

*Zie:***Doc 56 0731/ (2024/2025):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Ronse c.s.
- 002: Advies van de Raad van State.
- 003: Advies van het Rekenhof.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

23 septembre 2025

PROPOSITION DE LOI**instaurant un régime général
du travail occasionnel****Avis
de l'Autorité de protection des données**

*Voir:***Doc 56 0731/ (2024/2025):**

- 001: Proposition de loi de M. Ronse et consorts.
- 002: Avis du Conseil d'État.
- 003: Avis de la Cour des comptes.

02095

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 86/2025 van 22 september 2025

Betreft: Advies m.b.t. een wetsvoorstel betreffende de invoering van een algemeen stelsel van gelegenheidswerk (CO-A-2025-086).

Trefwoorden: legaliteitsbeginsel – leemte essentiële elementen

Originele versie

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen, entiteit van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 27 juni 2025;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 2 en 11 september ;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 22 september 2025 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. Voorwerp en context van de adviesaanvraag

1. Op 27 juni 2025 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een wetsvoorstel betreffende de invoering van een algemeen stelsel van gelegenheidswerk (hierna: Ontwerp).
2. Het voorliggend Ontwerp voert een algemeen wettelijk kader voor gelegenheidswerk in. Daartoe bepaald het Ontwerp o.m. dat de raamovereenkomsten en alle latere wijzigingen zullen worden geregistreerd in een register van raamovereenkomsten dat door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: RSZ) wordt beheerd. De verdere modaliteit van deze registratie en van het beheer van het register worden evenwel volledig gedelegeerd aan de Koning, zodat het Ontwerp zelf geen regeling bevat over de werking en de essentiële elementen ervan.

II. Voorafgaande bemerkingen

3. Alvorens over te gaan tot de analyse wordt op gewezen dat het Ontwerp verschillende leemtes vertoont. In eerste instantie, voorziet het Ontwerp niet in een regeling van de essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegevens, hetgeen onverenigbaar is met het legaliteitsbeginsel en de verplichtingen die voortvloeien uit de AVG, zie hiervoor randnrs. 15 t.e.m. 19. In tweede instantie, wordt in de bijkomende Toelichting van het Ontwerp diverse elementen aangehaald die nadien noch uiteengezet, noch gekaderd worden in het Ontwerp, zie hiervoor de bespreking vanaf randnr. 20.
4. De aanvrager werd met het oog op verheldering van deze leemtes tot tweemaal verzocht om bijkomende duiding te voorzien. In het bijzonder werd gevraagd naar:
 - **Dimona-aangifte:**¹ 'praktisch onmogelijk'²; de mogelijkheid om 'de werknemer' te mandateren voor de Dimona-aangifte³; de teller per gelegenheidswerknemer in Dimona⁴; aangaande de mogelijkheid om ten alle tijden door de gelegenheidswerknemer, de instellingen van sociale zekerheid en de instellingen van sociale bijstand, de fiscale en sociale inspecties alsmede andere direct betrokken partijen de Dimona-database te consulteren en om aanpassingen door te voeren⁵; het opstellen van relevante informatielijsten en uitvoeren van

¹ Zie hiervoor de bijkomende Toelichting, Dimona-aangifte, 9-10 en artikel 15 van het Ontwerp.

² De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat 'praktisch onmogelijk' is en concrete voorbeelden hiervan te voorzien.

³ De aanvrager werd verzocht te verduidelijken hoe dit precies in elkaar zit, vnl. in situaties van nalatigheid of gebrek aan informatie. Eveneens werd verzocht de bepaling aan te wijzen waar dit geregeld wordt, in aanmerking genomen dat dit enkel in de bijkomende Toelichting van het Ontwerp vermeld wordt, maar niet in het Ontwerp geregeld wordt.

⁴ De aanvrager werd verzocht te verduidelijken hoe het systeem functioneerde en in het bijzonder de situatie in het kader van eindtermijnen of wanneer het gelegenheidswerk voor onbepaalde duur is; of er in het systeem een link is naar uitkeringsgerechtigden; of het systeem automatisch rekening houdt met reeds gewerkte uren (gelegenheidswerk), zodat de teller telkens vermindert.

⁵ De aanvrager werd verzocht te bevestigen of dit reeds het geval is en te verwijzen naar de specifieke bepaling die hiervoor als rechtsgrond dient.

controles op basis van beschikbare informatie⁶; het verlenen van toegang tot de Dimona-database met respect voor de privacywetgeving en de toegang die de betrokken partijen derhalve enkel krijgen tot de voor hen relevante informatie⁷.

- **Artikel 10 van het Ontwerp** – betreffende de registratie van de raamovereenkomsten in een nog op te richten register dat door de RSZ wordt beheerd:
 - of de volledige raamovereenkomst of het bestaan ervan en latere wijzigingen daaraan bewaard wordt;
 - indien het volledig bewaard wordt, hetgeen overeenstemt met de bijkomende Toelichting bij artikel 10, i.e., “een scan van de raamovereenkomst doorsturen”, of er dan nog sprake is van een register of eerder van database;
 - bevestigen of de RSZ de rol van verwerkingsverantwoordelijke draagt;
 - welke gegevens in dit register opgenomen worden;
 - wat de bewaartermijn van de gegevens is;
 - wat de finaliteit(en) van dit register is/zijn;
 - wie er toegang tot dit register heeft; en
 - indien voorgaande elementen reeds door een norm geregeld worden, werd de aanvrager verzocht de Autoriteit te verwijzen naar de precieze bepalingen.

5. Bij de eerste **vraagstelling** heeft de aanvrager de voorgelegde kwesties als volgt beantwoord:

“In het wetsvoorstel zelf worden enkel de krijtlijnen gedefinieerd en in art. 15 van het wetsvoorstel wordt dit aangevuld met volgende bepaling : “De Koning bepaalt de modaliteiten van de registratie de aangifte bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid voor het algemeen stelsel van gelegenhedswerk.”

In de praktijk kunnen de spelregels in het uitvoerings-K.B. gekopieerd worden met de uitvoeringsbesluiten voor de regeling van de flexijobs. Dat geldt voor alle bepalingen inclusief de evolutie van de teller.

In feite is dit antwoord geldig voor alle gestelde vragen want het is niet de bedoeling een andere administratieve aanpak in te voeren die verschillend is van de flexijobs wat dit zou alleen maar toe administratieve overlast aanleiding geven.

Een aantal basisvoorwaarden om gelegenhedswerk uit te voeren zijn verschillend en ook de hoogte van een aantal tellers zijn verschillend maar dat belet niet dat de methodiek inzake Dimona, opvolging, privacy, inzage werknemer,... volledig kan overgenomen worden van de flexijobs.

De formulering in de toelichting betreffende het mandateren van de werknemer is wat ongelukkig geformuleerd. Het is niet de bedoeling om de verantwoordelijkheid van de werkgever inzake het tijdig

⁶ De aanvrager werd verzocht te specificeren of dit reeds het geval was en basis van welke rechtsgrond; welke “beschikbare informatie” hier precies bedoeld wordt (gaat het om de gegevens die in de Dimona-database aanwezig zijn?); wat wordt verstaan onder “relevante informatielijsten”.

⁷ De aanvrager werd verzocht toe te lichten welke bepaling(en) het volgende schragen: “De toegang tot de Dimona-database wordt verleend met respect voor de privacywetgeving”; welke bepaling(en) regelen dat de betrokken partijen derhalve enkel toegang krijgen tot de voor hen relevante informatie.

Advies 86/2025 - 4/10

invullen van Dimona door te schuiven naar de werknemer. Dit is en blijft de rol en verantwoordelijkheid van de werkgever en de rol van de werknemer is enkel ondersteunend. Misschien is het zinvoller dat ik die zin schrap in de toelichting.”

6. Gelet op het antwoord van de aanvrager, die enkel naar de uitvoeringsbesluiten verwijst inzake flexijobs zonder te specificeren over welke norm(en) het precies gaat en geen verdere duiding voorziet voor de diverse vragen, en aangezien ook na onderzoek van diverse uitvoeringsbesluiten geen antwoord op deze vragen werd gevonden, ⁸ werd de aanvrager hierover nogmaals bevraagd.
7. Naast een herhaling van de kwesties onder de twee punten in randnr. 4, werd de aanvrager ook verzocht om indien de uitvoeringsbesluiten effectief gespiegeld worden aan die van de flexijobs, zoals de aanvrager beweert, een verwijzing naar de normen te verschaffen die naar analogie zouden worden overgenomen. Tevens werd de aanvrager, betreffende de mandatering van een werknemer voor de Dimona-aangifte, verzocht te bevestigen dat dit tot op heden nog niet in een norm geregeld is, ook niet voor de flexijobbers. Eveneens werd verzocht te verduidelijken of er reeds een register voor raamovereenkomsten van flexijobbers bestond waarmee artikel 10 van het Ontwerp zou kunnen worden vergeleken.
8. De aanvrager repliceerde op de herhaling van de eerder gestelde vraagstukken en de bijkomende gevraagde elementen, het volgende:

Ik wil nogmaals benadrukken dat we in de nog te nemen uitvoeringsbesluiten bij dit wetsvoorstel geen nieuwe manier van werken willen introduceren. Net zoals andere vormen van arbeid (flexijobs, studentenarbeid,...) wordt dezelfde methodiek/beperkingen gehanteerd. Ik verwijs hierbij naar : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/gegevensbescherming/gebruikers-en-toegangsbeheer>

Als de toelichting bij het wetsvoorstel de indruk heeft dat dit niet het geval is dan zijn we bereid de toelichting te herwerken.

Idem wat betreft het beheer van de gelegenheidsovereenkomsten. Als hier sprake is van een register dan bedoelen we het ganse beheerssysteem die vandaag al bestaat via Dimona etc. Zie ook: https://www.socialsecurity.be/site_nl/employer/applicants/dimona/general/about.htm

Idem met de bevoegdheden, bewaartermijnen,...

⁸ Gelet op de diverse uitvoeringsbesluiten betreffende flexijobs die op heden bestaan, o.m., Koninklijk besluit van 18 april 2024 tot uitvoering van artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken, met betrekking tot het toepassingsgebied van de flexi-jobs; Koninklijk besluit van 13 december 2016 tot uitvoering van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken voor wat de flexi-jobs betreft en tot aanpassing van enkele koninklijke besluiten met betrekking tot de verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen; Koninklijk besluit van 2 december 2024 tot wijziging van artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, voor wat betreft de beroepsbezigheid van een gepensioneerde in het kader van een flexi-job; Koninklijk besluit van 31 januari 2025 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 april 2024 tot uitvoering van artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken, met betrekking tot het toepassingsgebied van de flexi-jobs; Koninklijk besluit van 20 juni 2024 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 april 2024 tot uitvoering van artikel 2, § 1 en 2, van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken, met betrekking tot het toepassingsgebied van de flexi-jobs; Koninklijk besluit van 25 juli 2024 tot wijziging van het KB/WIB 92 met het oog op de uitbreiding van het toepassingsgebied van de vrijstelling van de bezoldigingen voor prestaties in het kader van een flexi-job tot de binnenscheepvaart; enzovoort.

9. Het betreft hier een reeks concrete vragen die in eerste instantie de mogelijkheid zouden hebben geboden om het Ontwerp met de vereiste grondigheid en in haar volledigheid te kunnen beoordelen. Aangezien de aanvrager zich bij een eerste bevraging evenwel beperkt heeft tot een verwijzing naar uitvoeringsbesluiten voor flexijobbers, zonder verder te preciseren welke norm(en) het betreft en bij een tweede bevraging uit het antwoord van de aanvrager geen bijkomende duiding voortvloeide – maar in tegendeel zelfs in tegenspraak is met hetgeen in het Ontwerp bepaald wordt, namelijk dat het register nog moet worden opgericht – is de Autoriteit van oordeel dat ze niet over alle noodzakelijke elementen beschikt om zich met kennis van zaken uit te spreken over het Ontwerp. Niettemin volgt hierna een bespreking van de voornaamste onduidelijkheden en leemtes die remediëring vereisen.

III. Onderzoek ten gronde

II.1. Rechtsgrond

10. *Herhaling van de principes*: Elke verwerking van persoonsgegevens moet een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG.⁹ De lezer wordt verwezen naar de toepassing van deze principes zoals hierna beschreven.
11. Een norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) **moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens**. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen beschrijven:
- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

⁹ Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)"

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)."

Advies 86/2025 - 6/10

Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, omvat de wettelijke bepaling, overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe, terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:¹⁰

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

12. *Concrete toepassing:* de verwerking van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende Ontwerp aanleiding geeft, berust op artikel 6(1)(e) AVG.¹¹ In overweging genomen dat het Ontwerp de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt die: *i) betrekking heeft op speciale categorieën van persoonsgegevens (gevoelige gegevens) in de zin van de artikelen 9 en/of 10 van de AVG en/of hoogst persoonlijke gegevens; ii) plaats vindt voor toezichts- of controledoeleinden; iii) waarbij de gegevens meegedeeld of toegankelijk gemaakt worden voor derden; iv) voorziet in het gebruik van het rijksregisternummer of een ander uniek identificatienummer; v) grootschalig is vanwege de grote hoeveelheid gegevens en het aantal betrokkenen; vi) een kruising of koppeling vereist uit verschillende bronnen*, is de Autoriteit van oordeel, dat het, ***in casu, om een belangrijke inmenging gaat.***

13. De Autoriteit zal hieronder nagaan of en in welke mate het thans voor advies voorliggend voorontwerp van wet strookt met de gegevensbeschermingsprincipes zoals deze voortvloeien uit de AVG en de WVG, in het bijzonder.

II.2. Essentiële elementen : doeleinden, verwerkingsverantwoordelijke(n), bewaartermijn, proportionaliteit / minimale gegevensverwerking

¹⁰ Zie DEGRAVE, E., "L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

¹¹ Artikel 6(1)(e) AVG: "de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen."

14. Uit analyse van het geheel van het Ontwerp en de bijkomende Toelichting, stelt de Autoriteit vast dat er twee elementen bijzondere aandacht vereisen in het kader van de bescherming van de gegevensverwerking: ontworpen artikel 10 en de Dimona-aangifte.
15. Vooreerst wenst de Autoriteit erop te wijzen dat het Ontwerp op diverse vlakken leemtes bevat over essentiële elementen (doeleinden, de categorieën van persoonsgegevens, de personen die toegang krijgen tot dit register, de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens) hetgeen – zoals meermaals bevestigd door de Raad van State en het Grondwettelijk Hof – noodzakelijk zijn om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel, de voorzienbaarheid en de vereisten van de AVG.¹²
16. Terzake wordt vastgesteld dat artikel 10 van het Ontwerp zich beperkt tot het bepalen dat raamovereenkomsten geregistreerd dienen te worden in een register dat door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid beheerd wordt. Alle verdere modaliteiten van de registratie en het beheer van het register, worden gedelegeerd aan de Koning. *In casu*, wordt de aanvrager op gewezen dat **de loutere vermelding dat er raamovereenkomsten geregistreerd dienen te worden, zonder in te gaan op de categorieën van gegevens die hiervoor verwerkt zullen worden, de personen die toegang krijgen tot dit register en de maximale bewaartermijn, tot gevolg hebben dat een dergelijke delegatie aan de Koning niet in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel.**
17. Ofschoon de bijkomende Toelichting aangehaald wordt dat het register gericht is op de bescherming van gelegenheidswerknemers en nog dient te worden opgericht, kan dit niet compenseren dat **de doeleinden uitdrukkelijk in het Ontwerp zelf moeten worden opgenomen en niet louter in de bijkomende Toelichting mogen worden vermeld.** In dit verband wordt eveneens opgemerkt dat een norm die een inmenging vormt in het recht op de bescherming van persoonsgegevens noodzakelijk moet zijn. **De Autoriteit is er, *in casu*, mede gelet op randnr. 18, niet van overtuigd dat er geen andere minder verregaande middelen voorhanden zijn om gelegenheidswerknemers te beschermen dan de oprichting van een register waarin raamovereenkomsten worden geregistreerd.**
18. Het is onduidelijk of het hierbij daadwerkelijk om een register dan wel om een database zou gaan. Uit de bijkomende Toelichting blijkt namelijk dat het de bedoeling is dat de registratie van een raamovereenkomst een administratief eenvoudig proces blijft, en er vanuit dat opzicht geopperd wordt dat raamovereenkomsten door middel van een scan doorgestuurd worden naar een elektronisch mailadres, terwijl de Koninklijke besluiten ook andere suggesties kunnen uitwerken.

¹² Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4; Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.1; Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

Onverlet het feit dat **e-mail communicatie niet het adequate middel is in termen van beveiligingsmaatregel**, lijkt het, indien het de bedoeling is om raamovereenkomsten te scannen, die nadien bewaard worden, nauwer aan te sluiten bij het concept van een database waarin volledige raamovereenkomsten opgeslagen zullen worden. Vanuit dit optiek, en in het licht van het ontbreken van informatie over welke gegevens precies in dit register worden opgenomen – de volledige raamovereenkomst, slechts bepaalde gegevens daaruit of andere gegevens – is de Autoriteit van oordeel dat **een dergelijk register of database disproportioneel is**. Bovendien is de noodzakelijkheid nergens aangetoond, noch in het Ontwerp en de bijkomende Toelichting, noch in de aanvullende uitleg van de aanvrager.

19. In het verlengde van randnr. 17, is het ook **merkwaardig dat de aanvrager aangeeft – zoals uitgelicht in randnr. 8 – dat het systeem reeds opgericht is, terwijl de Bijkomende Toelichting het tegengestelde aangeeft.**¹³
20. Voorts wat betreft de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (OAT of Dimona-aangifte). Terzake merkt de Autoriteit op dat er **naast de regeling in artikel 15 van het Ontwerp, ook in de bijkomende Toelichting verwijzingen worden gemaakt naar elementen die niet rechtstreeks uit het Ontwerp zelf voortvloeien**.
21. Het gaat in eerste instantie over **de mogelijkheid om de Dimona-aangifte uit te besteden aan derden**.¹⁴ In het bijzonder rijzen er vragen over de mandatering van 'de werknemer'. Gelet op de formulering, wordt aangenomen dat het om de gelegenheidswerknemer zelf gaat, die door de gelegenheidswerkgever gemandateerd wordt om zijn eigen Dimona-aangifte uit te voeren. **Dit lijkt niet in overeenstemming te zijn met de huidige regelgeving omtrent de Dimona-aangifte die vereist dat dit door de werkgever moet worden uitgevoerd.**¹⁵ Bovendien werpt dit vragen op in situaties waarin de gemandateerde gelegenheidswerknemer gebrekkige informatie verstrekt of nalatig handelt, terwijl de gelegenheidswerkgever hiervoor de volledige eindverantwoordelijkheid blijft dragen. Een dergelijke praktijk zou neerkomen op een uitholling van de wettelijke regeling en de rol en verantwoordelijkheid van de werkgever.¹⁶

¹³ Op vraag naar bijkomende Toelichting over de Dimona-aangifte en de essentiële elementen van artikel 10 van het Ontwerp stipuleerde de aanvrager: "[...] Idem wat betreft het beheer van de gelegenheidsovereenkomsten. Als hier sprake is van een register dan bedoelen we het ganse beheerssysteem die vandaag al bestaat via Dimona etc. Zie ook: https://www.socialsecurity.be/site_nl/employer/applics/dimona/general/about.htm."

¹⁴ Bijkomende Toelichting, Dimona-aangifte, 9.

¹⁵ Koninklijk besluit van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels; Belgium, "Dimona, de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling", laatst geraadpleegd op 12 september 2025 langs <https://www.belgium.be/nl/online_dienst/app_dimona_nl>.

¹⁶ Artikels 105 en 118 Sociaal Strafwetboek.

22. Krachtens de bijkomende Toelichting zou er in Dimona een teller per gelegenheidswerknemer worden opgenomen. Deze teller zou rekening houden met simultane prestaties in het stelsel bij meerdere werkgevers. Met een online aanpasbare code zou de Dimona ook aangeven of de gelegenheidswerknemer gerechtigd is om in het algemeen stelsel van gelegenheidswerk te werken.¹⁷ **Het is voor de Autoriteit onduidelijk hoe het systeem precies in elkaar zit, in het bijzonder of er een koppeling gemaakt wordt met andere databases in de context van uitkeringsgerechtigden.** In die mate dat de Autoriteit, ondanks twee verzoeken om bijkomende toelichting, niet over de vereiste aanvullende informatie beschikt, kan de Autoriteit hier geen beoordeling over maken.¹⁸
23. Aangaande de consultatie van de gegevens in de Dimona-database blijkt, zoals uiteengezet in de bijkomende Toelichting, dat deze te allen tijde open voor consultatie is en waarbij de mogelijkheid bestaat om een aantal aanpassingen door te voeren, door de gelegenheidswerknemer, de instellingen van sociale zekerheid en de instellingen van sociale bijstand, de fiscale en sociale inspecties alsmede andere direct betrokken partijen. Zoals uiteengezet in randnr. 22 werd aanvrager tot tweemaal verzocht om informatie te verschaffen. In eerste instantie, werd geen rechtsgrond verschaft voor de mogelijkheid om te allen tijde de Dimona-database te consulteren en er aanpassingen in door te voeren. Voorts werd evenmin een rechtsgrond verschaft voor de diverse entiteiten die hiertoe de mogelijkheid krijgen. Daarnaast ontbreekt informatie over wie bedoeld wordt met de "*andere direct betrokken partijen*." Zonder dergelijke informatie, kan de Autoriteit niet nagegaan of de essentiële elementen die overeenkomstig het legaliteitsbeginsel en de verplichtingen voortvloeiend uit de AVG geregeld moeten worden, daadwerkelijk zijn gewaarborgd. In die mate dat Autoriteit in het ongewisse blijft over het bestaan van een formele norm die dit specifiek kadert en daarover geen informatie ontvangen heeft, kan de Autoriteit terzake geen beoordeling maken.

OM DEZE REDENEN,

Is de Autoriteit van oordeel dat:

Het Ontwerp op heden niet voldoet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel en de verplichtingen uit hoofde van de AVG.

- **De aanvrager wordt verzocht om artikel 10 van het Ontwerp in zijn geheel te hervormen**, zodat de essentiële elementen daarin geregeld worden (**punten 15-19**). Hierbij wordt aangedrongen dat de noodzakelijkheid van de oprichting van een

¹⁷ Bijkomende Toelichting, Dimona-aangifte, 10.

¹⁸ Zie randnrs. 3 t.e.m. 8.

Advies 86/2025 - 10/10

register voor de registratie van raamovereenkomsten uitdrukkelijk moet blijken. Uit de motivering dient bovendien ondubbelzinnig naar voren te komen dat er geen minder verregaande maatregelen voorhanden zijn die een beperktere inbreuk op de rechten van de betrokkenen zouden meebrengen.

- **Betreffende de Dimona, lijkt het essentieel om de aanvrager erop te wijzen dat het in hoofdorde cruciaal is om een formele norm in plaats te hebben die alle essentiële elementen regelt** zoals uiteengezet in **punten 20-23**. Dergelijk kader moet o.m. de regeling vast leggen die voorziet dat entiteiten (welke) de Dimona-database kunnen consulteren en welke gegevens ze kunnen aanpassen.



Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
Alexandra Jaspar, Directeur





Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 86/2025 du 22 septembre 2025

Objet : Avis concernant une proposition de loi instaurant un régime général du travail occasionnel (CO-A-2025-086)

Mots-clés : principe de légalité – lacune au niveau des éléments essentiels

Traduction

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le 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* (ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de la Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions, entité de la Chambre des représentants (ci-après le "demandeur"), reçue le 27 juin 2025 ;

Vu les explications complémentaires concernant le contenu, reçues les 2 et 11 septembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant, le 22 septembre 2025 :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le 27 juin 2025, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi *instaurant un régime général du travail occasionnel* (ci-après le "projet").
2. Le présent projet instaure un cadre légal général pour le travail occasionnel. À cet effet, le projet établit notamment que les conventions-cadres et toutes les modifications apportées ultérieurement seront consignées dans un registre des conventions-cadres géré par l'Office national de la sécurité sociale (ci-après "ONSS"). Les modalités de cet enregistrement et de la gestion du registre sont toutefois entièrement déléguées au Roi, de sorte que le projet lui-même ne régit aucunement le fonctionnement ni les éléments essentiels de ce registre.

II. Remarques préalables

3. Avant de procéder à l'analyse, il convient d'attirer l'attention sur le fait que le projet présente plusieurs lacunes. Premièrement, le projet ne prévoit pas comment sont régis les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel, ce qui est inconciliable avec le principe de légalité et les obligations qui découlent du RGPD, voir à cet égard les points 15 à 19 inclus. Deuxièmement, les Développements complémentaires du projet évoquent divers éléments qui ne sont ni expliqués, ni encadrés dans le projet, voir à cet égard la discussion à partir du point 20.
4. En vue de clarifier ces lacunes, le demandeur a été prié, à deux reprises, de prévoir des explications complémentaires. Les questions portent particulièrement sur :
 - **la Déclaration Dimona¹** : 'impossible dans la pratique'² ; la possibilité de mandater 'le travailleur' pour la déclaration Dimona³ ; le compteur par travailleur occasionnel dans Dimona⁴ ; concernant la possibilité, pour le travailleur occasionnel, les organismes de sécurité sociale et d'aide sociale, les inspections fiscale et sociale ainsi que les autres parties directement concernées de toujours consulter la base de données Dimona et d'effectuer des adaptations⁵ ; l'établissement de listes d'informations pertinentes et la réalisation de contrôles

¹ Voir à cet égard les Développements complémentaires, déclaration Dimona, p. 9-10 et article 15 du projet.

² Le demandeur a été prié de préciser ce qui est 'impossible dans la pratique' et de prévoir des exemples concrets.

³ Le demandeur a été prié de préciser comment cela fonctionne exactement, principalement dans des situations de négligence ou d'absence d'informations. Il a également été demandé d'indiquer la disposition qui régit cet aspect, compte tenu du fait que cela n'est mentionné que dans les Développements complémentaires du projet mais que cela n'est pas régi dans le projet.

⁴ Le demandeur a été prié de préciser comment le système fonctionnait et en particulier la situation dans le cadre de délais de fin ou lorsque le travail occasionnel est à durée indéterminée ; s'il y a un lien dans le système vers des allocataires ; si le système tient automatiquement compte des heures déjà prestées (travail occasionnel), de sorte que le compteur diminue systématiquement.

⁵ Le demandeur a été prié de confirmer si c'est déjà le cas et de faire référence à la disposition spécifique qui sert de base juridique à cet effet.

sur la base des informations disponibles⁶ ; l'octroi d'un accès à la base de données Dimona dans le respect de la législation relative à la protection de la vie privée et l'accès des parties concernées limité dès lors aux informations pertinentes pour elles⁷.

- **L'article 10 du projet** – concernant l'enregistrement des conventions-cadres dans un registre qui doit encore être créé et qui sera géré par l'ONSS :
 - si l'intégralité de la convention-cadre ou l'existence de celle-ci et les modifications ultérieures qui y sont apportées sont conservées ;
 - si tout est conservé, ce qui correspond aux Développements complémentaires de l'article 10, c'est-à-dire "*un scan de la convention-cadre envoyé*", s'il est encore question d'un registre ou plutôt d'une base de données ;
 - confirmer si l'ONSS endosse le rôle de responsable du traitement ;
 - quelles données sont reprises dans ce registre ;
 - quel est le délai de conservation des données ;
 - quelle(s) est (sont) la (les) finalité(s) de ce registre ;
 - qui a accès à ce registre ; et
 - si les éléments précédents sont déjà régis par une norme, le demandeur a été prié de renvoyer l'Autorité aux dispositions précises.

5. Lors de la première **consultation**, le demandeur a fourni la réponse suivante aux questions posées :

"La proposition de loi proprement dite ne définit que les grandes lignes et l'article 15 de la proposition de loi complète cet élément avec la disposition suivante : "Le Roi fixe les modalités d'enregistrement de la déclaration à introduire auprès de l'Office national de la sécurité sociale pour le régime général du travail occasionnel."

Dans la pratique, les règles du jeu de l'arrêté royal d'exécution peuvent être reprises des arrêtés d'exécution pour la réglementation des flexi-jobs. Cela s'applique à toutes les dispositions, y compris l'évolution du compte.

En réalité, cette réponse est valable pour toutes les questions posées car le but n'est pas d'instaurer une autre approche administrative qui diffère des flexi-jobs, ce qui ne ferait qu'engendrer une surcharge administrative.

Plusieurs conditions de base pour effectuer du travail occasionnel sont différentes et l'importance de plusieurs compteurs est également différente mais cela n'empêche pas que la méthodologie concernant

⁶ Le demandeur a été prié de spécifier si c'était déjà le cas et sur la base de quel fondement juridique ; quelles "informations disponibles" sont visées précisément ici (s'agit-il des données figurant dans la base de données Dimona ?) ; ce qu'il y a lieu d'entendre par "listes d'informations pertinentes".

⁷ Le demandeur a été prié d'expliquer quelle(s) disposition(s) étaye(nt) ce qui suit : "Bien sûr, l'accès à la base de données Dimona sera accordé dans le respect de la législation relative à la protection de la vie privée." ; quelle(s) disposition(s) régi(ssen)t que les parties concernées auront donc uniquement accès aux informations pertinentes pour elles.

Dimona, le suivi, la protection de la vie privée, l'accès du travailleur, ... puisse être intégralement reprise de la réglementation des flexi-jobs.

La formulation dans les Développements concernant la possibilité de mandater le travailleur est quelque peu malheureuse. Le but n'est pas de rejeter sur le travailleur la responsabilité de l'employeur en matière de déclaration Dimona complétée en temps opportun. Ceci est et reste le rôle et la responsabilité de l'employeur et le rôle du travailleur est uniquement un rôle de soutien. Il est peut-être plus judicieux que je supprime cette phrase dans les Développements." [NdT : tous les passages du dossier cités dans le présent document ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

6. Vu la réponse du demandeur, qui renvoie uniquement aux arrêtés d'exécution en matière de flexi-jobs sans spécifier de quelle(s) norme(s) il s'agit précisément et sans fournir aucune autre explication pour les diverses questions, et vu également qu'après examen de plusieurs arrêtés d'exécution, aucune réponse à ces questions n'a été trouvée⁸, le demandeur a à nouveau été interrogé à ce sujet.
7. Outre une répétition des questions reprises au point 4, si, comme il le prétend, les arrêtés d'exécution s'inspirent effectivement de ceux des flexi-jobs, le demandeur a également été prié de fournir une référence aux normes qui seraient reprises par analogie. Concernant le mandat d'un travailleur pour la déclaration Dimona, le demandeur a également été prié de confirmer que jusqu'à présent, cette possibilité n'a pas encore été régie dans une norme, et pas non plus pour les travailleurs en flexi-job. Le demandeur a également été prié de préciser s'il existe déjà un registre pour les conventions-cadres des travailleurs en flexi-job, l'article 10 du projet pouvant dès lors s'inspirer de la réglementation d'un tel registre.
8. La réponse du demandeur aux questions réitérées et aux nouvelles questions portant sur des éléments complémentaires est la suivante :

"Je souhaite une fois encore souligner que nous ne voulons pas introduire une nouvelle manière de travailler dans les arrêtés d'exécution qui doivent encore être adoptés concernant la présente proposition de loi. Tout comme d'autres formes de travail (flexi-jobs, travail d'étudiant, ...), la même

⁸ Vu les divers arrêtés d'exécution en matière de flexi-jobs qui existent actuellement, notamment l'arrêté royal du 18 avril 2024 portant exécution de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale, en ce qui concerne le champ d'application des flexi-jobs ; l'arrêté royal du 13 décembre 2016 portant exécution de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale en ce qui concerne les flexi-jobs et portant adaptation de certains arrêtés royaux concernant les réductions des cotisations de sécurité sociale ; l'arrêté royal du 2 décembre 2024 modifiant l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, en ce qui concerne l'activité professionnelle d'un pensionné dans le cadre d'un flexi-job ; l'arrêté royal du 31 janvier 2025 modifiant l'arrêté royal du 18 avril 2024 portant exécution de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale, en ce qui concerne le champ d'application des flexi-jobs ; l'arrêté royal du 20 juin 2024 modifiant l'arrêté royal du 18 avril 2024 portant exécution de l'article 2, § 1^{er} et 2, de la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale, en ce qui concerne le champ d'application des flexi-jobs ; l'arrêté royal du 25 juillet 2024 modifiant l'AR/CIR 92 en vue d'élargir le champ d'application de l'exonération des rémunérations pour des prestations fournies dans le cadre d'un flexi-job à la batellerie ; etc.

méthodologie/les mêmes restrictions sont appliquées. Je renvoie à cet égard au lien suivant : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/protection-des-donnees/gestion-des-utilisateurs-et-des-acces>.

Si les Développements de la proposition de loi donnent l'impression que ce n'est pas le cas, nous sommes disposés à reformuler les Développements.

Idem en ce qui concerne la gestion des contrats de travail occasionnel. S'il est question ici d'un registre, nous visons tout le système de gestion qui existe déjà actuellement via Dimona, etc. Voir également : https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/dimona/general/about.htm.

Idem pour les compétences, délais de conservation, ...

9. Il s'agit ici d'une série de questions concrètes qui auraient dans un premier temps offert la possibilité d'évaluer très sérieusement le projet dans son intégralité. Toutefois, vu que lors d'une première consultation, le demandeur s'est contenté de faire référence à des arrêtés d'exécution pour les travailleurs en flexi-job, sans préciser davantage de quelle(s) norme(s) il s'agit, et que la réponse fournie par le demandeur lors d'une deuxième consultation n'a pas permis de dégager des explications complémentaires - mais au contraire est même en contradiction avec ce qui est établi dans le projet, à savoir que le registre doit encore être créé -, l'Autorité estime qu'elle ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet. Néanmoins, les points suivants reprennent les principales imprécisions et lacunes auxquelles il faut remédier.

III. Examen quant au fond

III.1. Base juridique

10. *Rappel des principes* : Chaque traitement de données à caractère personnel doit avoir une base juridique ou de licéité, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1, point c) ou e) du RGPD⁹. Le lecteur est renvoyé à l'application de ces principes telle que définie ci-après.
11. **En plus de devoir être nécessaire et proportionnée**, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) **doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données**. En vertu de l'article 6.3

⁹ Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)"

Avis 86/2025 - 6/10

du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique.

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, la disposition légale en la matière doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants :¹⁰

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

12. *Application concrète* : le traitement de données à caractère personnel auquel le projet soumis pour avis donne lieu repose sur l'article 6.1.e) du RGPD¹¹. Considérant que le projet implique un traitement de données à caractère personnel *i) qui porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (données sensibles) au sens des articles 9 et/ou 10 du RGPD et/ou sur des données hautement personnelles ; ii) qui a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle ; iii) au cours duquel les données sont communiquées ou accessibles à des tiers ; iv) qui prévoit l'utilisation du numéro de Registre national ou d'un autre numéro d'identification unique ; v) qui est à grande échelle en raison d'un volume important de données et du nombre de personnes concernées ; vi) qui requiert un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources*, l'Autorité estime qu'**en l'occurrence, il s'agit d'une ingérence importante.**

¹⁰ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (Voir entre autres : CJUE, l'arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; voir également plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle : l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

¹¹ Article 6.1.e) du RGPD : "le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement."

13. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure le projet qui est à présent soumis pour avis respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

III.2. Éléments essentiels : finalités, responsable(s) du traitement, délai de conservation, proportionnalité / minimisation des données

14. Après avoir analysé l'intégralité du projet et des Développements complémentaires, l'Autorité constate que deux éléments requièrent une attention particulière dans le cadre de la protection du traitement de données : le projet d'article 10 et la déclaration Dimona.
15. L'Autorité souhaite tout d'abord souligner que le projet présente des lacunes à plusieurs niveaux concernant les éléments essentiels (les finalités, les catégories de données à caractère personnel, les personnes qui ont accès au registre, le délai maximal de conservation des données à caractère personnel) qui - comme l'ont déjà confirmé à maintes reprises le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle - sont nécessaires pour répondre au principe de légalité, à la prévisibilité et aux exigences du RGPD¹².
16. En la matière, on constate que l'article 10 du projet se contente d'établir que les conventions-cadres doivent être consignées dans un registre géré par l'Office national de sécurité sociale. Toutes les autres modalités de l'enregistrement et de la gestion du registre sont déléguées au Roi. En l'espèce, l'attention du demandeur est attirée sur le fait que **la simple mention que les conventions-cadres doivent être consignées, sans aborder les catégories de données qui seront traitées à cet effet, les personnes qui ont accès à ce registre et le délai maximal de conservation, a pour conséquence qu'une telle délégation au Roi n'est pas conforme au principe de légalité.**
17. Bien qu'il soit précisé dans les Développements complémentaires que le registre vise à protéger les travailleurs occasionnels et qu'il doit encore être créé, cela ne peut pas suppléer le fait que **les finalités doivent explicitement être reprises dans le projet même et ne peuvent pas uniquement être mentionnées dans les Développements complémentaires.** À cet égard, il est également observé qu'une norme qui constitue une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel doit être nécessaire. **En l'espèce, vu également le point 18, l'Autorité n'est pas convaincue qu'il n'y a pas d'autre moyen moins extrême**

¹² Voir également Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'État 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

pour protéger les travailleurs occasionnels que la création d'un registre où sont consignées les conventions-cadres.

18. On ne sait pas clairement s'il s'agit réellement d'un registre ou plutôt d'une base de données. En effet, il ressort des Développements complémentaires que le but est que l'enregistrement d'une convention-cadre reste un processus administratif simple, et dans cette optique, il est suggéré de transmettre les conventions-cadres au moyen d'un scan envoyé à une adresse électronique, alors que les arrêtés royaux peuvent aussi prévoir d'autres suggestions. Sans préjudice du fait qu'**une communication par e-mail ne constitue pas le moyen adéquat en termes de mesure de sécurité**, si le but est de scanner les conventions-cadres et de les conserver par la suite, cela semble davantage se rapprocher du concept d'une base de données dans laquelle seront consignées les conventions-cadres complètes. Dans cette optique, et à la lumière de l'absence d'informations concernant les données qui seront précisément reprises dans ce registre (l'intégralité de la convention-cadre, uniquement certaines données de cette convention ou d'autres données), l'Autorité estime qu'**un tel registre ou une telle base de données est disproportionné(e)**. En outre, la nécessité n'est démontrée nulle part, ni dans le projet et les Développements complémentaires, ni dans les explications supplémentaires fournies par le demandeur.
19. Dans le prolongement du point 17, il est également **curieux** que le demandeur indique – comme cela a été relevé au point 8 – que le système a déjà été créé alors que les Développements complémentaires précisent le contraire¹³.
20. Ensuite, en ce qui concerne la déclaration immédiate à l'emploi (DIE ou déclaration Dimona), l'Autorité fait remarquer qu'**outre la réglementation à l'article 15 du projet, les Développements complémentaires font aussi référence à des éléments qui ne découlent pas directement du projet lui-même.**
21. Il s'agit tout d'abord de **la possibilité de confier la tâche de la déclaration Dimona à des tiers**¹⁴. Des questions se posent en particulier concernant la possibilité de mandater 'le travailleur'. Vu la formulation, on suppose qu'il s'agit du travailleur occasionnel lui-même qui est mandaté par l'employeur occasionnel pour effectuer sa propre déclaration Dimona. **Cela ne semble pas être conforme à la réglementation actuelle relative à la déclaration Dimona qui exige que**

¹³ Interrogé sur les Développements complémentaires relatifs à la déclaration Dimona et les éléments essentiels de l'article 10 du projet, le demandeur a précisé : "[...] Idem en ce qui concerne la gestion des contrats de travail occasionnel. S'il est question ici d'un registre, nous visons tout le système de gestion qui existe déjà actuellement via Dimona, etc. Voir également : https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/dimona/general/about.htm."

¹⁴ Développements complémentaires, déclaration Dimona, p. 9.

celle-ci soit effectuée par l'employeur¹⁵. En outre, cela soulève des questions dans des situations dans lesquelles le travailleur occasionnel mandaté fournit des informations lacunaires ou agit avec négligence, alors que l'employeur occasionnel continue à endosser à cet effet l'entière responsabilité finale. Une telle pratique reviendrait à vider de sa substance le règlement légal ainsi que le rôle et la responsabilité de l'employeur¹⁶.

22. Selon les Développements complémentaires, le système Dimona inclura également, par travailleur occasionnel, un compteur. Ce compteur tiendrait compte des prestations simultanées dans le régime auprès de plusieurs employeurs. Dimona indiquerait également, au moyen d'un code modifiable en ligne, si le travailleur occasionnel a le droit de travailler dans le régime général du travail occasionnel¹⁷. **L'Autorité ne sait pas clairement comment le système fonctionne précisément, en particulier si un couplage est établi avec d'autres bases de données dans le contexte d'allocataires.** Dans la mesure où l'Autorité, malgré deux demandes d'explications complémentaires, ne dispose pas des informations complémentaires requises, elle ne peut pas procéder à une évaluation¹⁸.
23. Concernant la consultation des données dans la base de données Dimona, comme cela est exposé dans les Développements complémentaires, il s'avère que celle-ci est toujours accessible pour une consultation et que dans ce cadre, la possibilité existe pour le travailleur occasionnel, les organismes de sécurité sociale et d'aide sociale, les inspections fiscale et sociale ainsi que les autres parties directement concernées d'effectuer certaines modifications. Comme cela est précisé au point 22, le demandeur a été prié à deux reprises de transmettre des informations. Tout d'abord, aucune base juridique n'a été fournie pour la possibilité de consulter à tout moment la base de données Dimona et d'y effectuer des modifications. Ensuite, aucune base juridique n'a été transmise non plus pour les diverses entités qui disposent de cette possibilité. En outre, les informations relatives aux personnes/instances visées par "*les autres parties directement concernées*" font défaut. Sans de telles informations, l'Autorité ne peut pas vérifier si les éléments essentiels qui doivent être régis, conformément au principe de légalité et aux obligations découlant du RGPD, sont effectivement garantis. Dans la mesure où l'Autorité ne sait pas s'il existe une norme formelle qui encadre spécifiquement cet aspect et qu'elle n'a pas reçu d'information à ce sujet, elle ne peut pas réaliser d'évaluation en la matière.

¹⁵ Arrêté royal du 5 novembre 2002 *instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions*, "Dimona, la déclaration immédiate à l'emploi", consultée sur le site Internet www.belgium.be pour la dernière fois le 12 septembre 2025 via le lien https://www.belgium.be/fr/services_en_ligne/app_dimona_fr.

¹⁶ Articles 105 et 118 du *Code pénal social*.

¹⁷ Développements complémentaires, déclaration Dimona, p. 10.

¹⁸ Voir les points 3 à 8 inclus.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité estime que :

le projet ne répond pas actuellement aux exigences du principe de légalité et aux obligations en vertu du RGPD.

- **Le demandeur est prié de revoir l'article 10 du projet dans son intégralité**, de manière à ce que les éléments essentiels y soient régis (**points 15-19**). Dans ce cadre, on insiste pour que la nécessité de la création d'un registre pour l'enregistrement des conventions-cadres transparaisse explicitement. En outre, la motivation doit démontrer de manière univoque qu'il n'y a pas de mesure moins extrême qui engendrerait une violation plus limitée des droits des personnes concernées.
- **Concernant le volet Dimona, il semble essentiel d'attirer l'attention du demandeur sur le fait qu'il est crucial, à titre principal, de disposer d'une norme formelle qui régit tous les éléments essentiels**, comme exposé aux **points 20-23**. Un tel cadre doit notamment définir le règlement qui prévoit que des entités (quelles entités) peuvent consulter la base de données Dimona et quelles données elles peuvent modifier.



Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
Alexandra Jaspar, Directrice

