



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 139/2025 du 17 décembre 2025

Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant diverses dispositions en matière d'emploi et de formation pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution (CO-A-2025-214)

Mots-clés : Formation au permis de conduire – Forem – Principe de prévisibilité – Fracture numérique

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Pierre-Yves Jeholet, Vice-Président et Ministre de l'Economie, de l'Industrie, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation (ci-après « le demandeur »), reçue (de façon incomplète) le 10 décembre 2025 ;

Émet, le 17 décembre 2025, l'avis suivant :

I. **Objet et contexte de la demande d'avis**

1. Le demandeur sollicite, **en urgence**, l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon *portant diverses dispositions en matière d'emploi et de formation pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution* (ci-après, « **l'avant-projet** »).

2. La demande du demandeur **ne répond pas aux conditions requises** pour obtenir le bénéfice d'un traitement en urgence. Cette procédure d'urgence est en effet réservée aux cas exceptionnels dans lesquels un texte normatif doit être élaboré de toute urgence afin de faire face à une **situation imprévue et exceptionnelle** (qui met le demandeur dans l'impossibilité matérielle de transmettre le projet de texte à l'Autorité en vue d'un traitement dans le délai ordinaire). Les situations dans lesquelles l'urgence résulte d'un retard dans les travaux législatifs ne peuvent justifier un traitement en urgence.

3. Vu l'insistance du demandeur et son explication selon laquelle « *Le texte passera en seconde lecture ce jeudi 18 décembre. Si nous ne disposons pas de l'avis de l'APD avant cette date, nous devrons retirer les dispositions concernées par cette demande d'avis de l'AGW (...). Le problème, si les dispositions ne passent pas lors du dernier gouvernement serait que nous ne pourrons pas payer les chèques.* », l'Autorité a décidé à titre exceptionnel et malgré une charge de travail importante liée à l'approche de la fin de l'année, de mobiliser les moyens nécessaires afin d'émettre un avis **sous le bénéfice de l'urgence et dès lors limité à l'essentiel**.

4. En raison de l'urgence, l'Autorité n'a pas été en mesure d'interroger le demandeur afin d'obtenir des éclaircissements complémentaires et d'en tenir compte dans son analyse. Elle n'a, par ailleurs, pas disposé du temps nécessaire pour examiner de manière approfondie les modalités d'accompagnement à distance des chercheurs d'emploi, ni les modalités d'échange des données à caractère personnel entre le Forem et les autres acteurs concernés. Elle renvoie dès lors aux avis antérieurs rendus en la matière.

5. Cet avant-projet vise à soutenir l'obtention du permis de conduire pratique de catégorie AM ou B pour les chercheurs d'emploi et les travailleurs liés par un contrat de travail titres-services. A cette fin, il prévoit la mise en place d'un chèque « permis de conduire pratique », lequel couvre des heures de cours pratiques, un accompagnement à l'examen pratique ainsi que les frais d'inscription à cet examen (article 2 de l'avant-projet).

6. Il ressort de l'exposé des motifs que l'étude du Forem intitulée « *Mobilité et insertion professionnelle : regards croisés des chercheurs d'emploi et des entreprises* »¹ met en évidence que la possession du permis de conduire constitue un facteur favorable à l'insertion professionnelle, en particulier pour les publics les plus éloignés de l'emploi. Le permis de conduire apparaît en outre comme un prérequis essentiel pour les travailleurs du secteur des titres-services, caractérisé par des déplacements professionnels fréquents entre les domiciles des clients, souvent sur des plages horaires fractionnées.

7. L'avant-projet encadre dès lors l'organisation, par le Forem, de formations destinées à permettre aux personnes concernées d'obtenir leur permis de conduire catégorie B ou AM (2 roues). L'octroi de cette formation est subordonné au respect de plusieurs conditions, définies aux sections 2 et 3 de l'avant-projet, dont la mise en œuvre **implique nécessairement le traitement de données à caractère personnel**.

8. A cet égard, l'avant-projet comporte un chapitre 2, intitulé « *Incitant à la mobilité des chercheurs d'emploi et des travailleurs liés par un contrat de travail titres-services* », lequel fixe les conditions d'octroi de l'incitant financier. Le présent avis porte exclusivement sur l'analyse de ce chapitre et des dispositions qui y sont contenues.

II. Analyse de la demande d'avis

- a) *Finalités des traitements de données à caractère personnel*

9. L'avant-projet exécute l'article 3, §2 du décret du 6 mai 1999 *relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*. L'article 3 de ce décret définit les missions du Forem en matière d'emploi et de formation et habilite le Gouvernement, dans les limites de ses compétences en matière d'emploi, « *à préciser, sur avis du comité de gestion, les modalités d'exécution (des missions visées au §1er) ou à confier toute autre mission à l'Office* ».

10. L'avant-projet s'inscrit plus particulièrement dans **les missions du Forem** relatives à l'accompagnement des chercheurs d'emploi, à l'identification au développement de leurs compétences et au soutien des demandeurs d'emploi et des travailleurs qui désirent suivre une formation. Dans ce cadre, le Forem met en œuvre des formations professionnalisantes ou transversales visant à adapter les compétences des demandeurs d'emploi et travailleurs, au regard des besoins ou tensions existants ou potentiels du marché régional du travail².

¹ Cette étude, publiée en août 2025, est disponible sur https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/chiffres-et-analyses/analyses/20250805_Rapport%20sur%20la%20mobilit%C3%A9%20et%20Entreprises.pdf

² Article 3, §1er, 1°, 2° et 7° du décret du 6 mai 1999 *relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*.

11. Il ressort des missions du Forem ainsi que des articles 2 à 12 de l'avant-projet que le Forem est amené à traiter des données à caractère personnel des chercheurs d'emploi et des travailleurs liés par un contrat de travail titres-services à des fins **d'organisation et de gestion de la formation** au permis de conduire.
12. L'avant-projet semble également conférer au Forem une mission de **vérification du respect des conditions d'octroi** de la formation. **Si tel est bien le cas, l'objet, la portée et les modalités de ces contrôles doivent être précisés.** Il conviendrait notamment d'indiquer le moment auquel ces contrôles sont effectués (avant et/ou après l'octroi, pendant et encore après la formation etc), les moyens utilisés à cette fin (actes pouvant être posés par le Forem) ainsi que l'existence éventuelle de sanctions en cas de non-respect des conditions.
-
13. Par ailleurs, les articles 7 et 12 de l'avant-projet prévoient l'établissement, par le Forem, de **rapports d'évaluation** destinés à évaluer les effets de l'incitant financier, notamment en ce qui concerne l'obtention du permis de conduire et l'insertion à l'emploi.
14. A cet égard, l'Autorité s'interroge sur **les catégories de données** à caractère personnel nécessaires à la réalisation de ces rapports, ainsi que sur la nécessité éventuelle de recourir à des données à caractère personnel **non anonymisées** pour la poursuite de cette finalité. Si tel est bien le cas, elle invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à **justifier la nécessité de ces éventuels traitements de données non anonymisées**, en conformité avec le principe de minimisation des données.
- b) Catégories de données à caractère personnel traitées*
15. Il ressort de l'avant-projet et du formulaire joint à la demande d'avis que l'avant-projet **ne précise pas expressément les catégories de données** à caractère personnel traitées. Le demandeur indique toutefois que celles-ci pourraient être **déduites implicitement** des conditions, procédures et critères prévus par le dispositif.
16. Les articles 4 et 12 énumèrent les conditions que doivent remplir les chercheurs d'emploi et les travailleurs liés par un contrat de travail titres-services pour bénéficier de la formation. L'Autorité considère que, **pour que les catégories de données à caractère personnel puissent être considérées comme découlant explicitement des conditions d'octroi, ces dernières doivent être formulées en des termes suffisamment clairs, précis et objectifs**, afin de

permettre aux personnes concernées de déduire avec certitude les catégories de données susceptibles d'être traitées à cette fin³.

17. S'agissant des chercheurs d'emploi, ceux-ci doivent notamment appartenir à l'une des catégories de public cible suivantes :

- a) « *Avoir terminé ou suivre assidument durant l'année au cours de laquelle l'incitant financier est octroyé une formation qualifiante organisée par le Forem ou un Centre de Compétence, comportant au minimum 4 semaines sous contrat de formation professionnelle des chercheurs d'emploi et des travailleurs ;*
- b) *Avoir terminé ou suivre assidument durant l'année au cours de laquelle l'incitant financier est octroyé une formation sous contrat de formation insertion auprès d'un employeur au sens du décret du 4 avril 2019 relatif à la formation professionnelle individuelle ;*
- c) *Avoir terminé ou suivre assidument durant l'année au cours de laquelle l'incitant financier est octroyé une formation qualifiante auprès d'un opérateur tiers⁴, comportant au minimum quatre semaines sous contrat de formation professionnelle au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 relatif à la formation professionnelle des chercheurs d'emploi et des travailleurs ;*
- d) *Participer activement à l'accompagnement vers l'emploi organisé par le Forem, un CFISPA ou un CPAS, à la condition que l'obtention du permis de conduire soit prévu dans le cadre de l'accompagnement et pour autant que le chercheur d'emploi dispose des compétences nécessaires pour s'insérer sur le ou les métiers visés par le parcours vers l'emploi ou que l'acquisition de ces compétences soit prévue au terme de l'accompagnement ;*
- e) *Participer activement à l'accompagnement vers l'emploi organisé par un opérateur tiers, comportant au minimum quatre semaines sous contrat de formation professionnelle au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 relatif à la formation professionnelle des chercheurs d'emploi et des travailleurs, à la condition que l'obtention du permis de conduire soit prévu dans le cadre de l'accompagnement et pour autant que le chercheur d'emploi dispose des compétences nécessaires pour s'insérer sur le ou les métiers visé par le parcours vers l'emploi ou que l'acquisition de ces compétences soit prévue au terme du parcours ;*
- f) *Être sous contrat de travail dans le cadre des articles 60, §7, et 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale au moment de l'inscription dans l'école de conduite »*

18. Dans ce contexte, l'Autorité **s'interroge quant aux éléments de preuve** qui seront exigés afin de vérifier que le chercheur d'emploi « **suit assidument** » les formations visées aux points a) à c). Elle recommande que ceci soit précisé dans la note au Gouvernement.

19. De même, l'Autorité invite l'auteur de l'avant-projet **à préciser ce qu'il convient d'entendre** par « **participer activement à l'accompagnement vers l'emploi** » (points d) et e)), ainsi

³ Voir en ce sens l'avis n°197/2021 du 25 octobre 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, cons. 34.

⁴ L'article 4, §1^{er}, al. 6 de l'avant-projet définit l'opérateur tiers comme « tout opérateur autre que le Forem, les CPAS et les CFISPA, dont les prestations sont couvertes par un contrat de formation professionnelle au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 relatif à la formation professionnelle des chercheurs d'emploi et des travailleurs ».

que les données à caractère personnel ou informations concrètes qui seront collectées afin de vérifier le respect de cette condition.

20. En ce qui concerne la condition applicable aux chercheurs d'emploi et aux travailleurs liés par un contrat de travail titres-services, selon laquelle ces personnes ne peuvent faire l'objet d'une **déchéance du droit de conduire**, l'Autorité recommande de **préciser expressément**, dans le texte de l'avant-projet, **la source qui sera consultée** afin de collecter la donnée à caractère personnel relative à l'existence d'une telle déchéance.

c) Sélection des chercheurs d'emploi répondant aux conditions visées à l'article 4 de l'avant-projet

21. L'article 5 de l'avant-projet **liste des critères** sur la base desquels le Forem sélectionne les chercheurs d'emploi susceptibles de suivre la formation. L'Autorité estime que **la formulation** de cet article, qui prévoit que le Forem « *sélectionne les chercheurs d'emploi* », **devrait être revue** afin de mieux refléter l'idée selon laquelle le Forem évalue l'opportunité de faire droit à la sollicitation des chercheurs d'emploi. A titre d'exemple, plutôt que d'utiliser le terme « *sélectionne* », **il pourrait être prévu que** « *le Forem évalue l'opportunité de faire droit à la sollicitation des chercheurs d'emploi répondant aux conditions visées à l'article 4, et pouvant suivre la formation visée à l'article 2, sur la base des critères suivants :* »
22. Cette disposition prévoit que l'évaluation des critères applicables aux chercheurs d'emploi répondant aux conditions visées à l'article 4 de l'avant-projet est réalisée dans le cadre d'un entretien **physique ou à distance**.
23. S'agissant des entretiens réalisés à distance, l'Autorité estime qu'il conviendrait d'indiquer dans l'avant-projet que l'évaluation de ces critères s'effectue **conformément aux modalités d'accompagnement à distance** précisées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2022 portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi⁵.
24. Par ailleurs, l'article 5 de l'avant-projet prévoit que, pour les candidats visés à l'article 4, §1^{er}, 4^o, c) à e), la sélection du candidat est concertée entre le Forem, les CFISPA, les CPAS et les opérateurs tiers concernés, tandis que, pour les candidats visés à l'article 4, §1^{er}, 4^o, f), cette concertation intervient entre le Forem et les CPAS.

⁵ A toutes fins utiles, l'Autorité renvoie à l'avis n°94/2022 du 13 mai 2022 qu'elle a rendu sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-94-2022.pdf>

25. L'Autorité souligne que, dans la mesure où la sélection des candidats **implique des échanges de données** à caractère personnel entre ces différentes entités, il y a lieu, dans un souci de prévisibilité, de faire **explicitement référence**, dans cette disposition, **au(x) décret(s) pertinent(s) encadrant ces échanges de données⁶**.

d) Utilisation exclusive de formulaires électroniques pour les travailleurs liés par un contrat titres-services

26. L'article 9 de l'avant-projet prévoit que « *les travailleurs visés à l'article 8 sollicitent l'octroi de la formation au permis de conduire au moyen exclusif du formulaire électronique établi à cet effet par le Forem* ».

27. L'Autorité rappelle⁷ que certaines personnes physiques exerçant une activité professionnelle peuvent **ne pas disposer du matériel ou des connaissances numériques nécessaires** pour leur permettre d'utiliser exclusivement la voie électronique. Cette problématique a été soulignée par la Cour Constitutionnelle (ancienne Cour d'arbitrage) dans son arrêt n°106/2024⁸. Malgré le fait que cet arrêt ait été rendu il y a vingt ans, la fracture numérique existe toujours⁹. Il ressort de cet arrêt qu'une disposition législative qui impose le recours à la voie électronique doit être accompagnée de mesures suffisantes afin de garantir une égalité d'accès des personnes aux services publics, à défaut de quoi elle peut être jugée discriminatoire s'il s'avère qu'elle a des effets disproportionnés au détriment de personnes qui ne disposent pas des moyens numériques nécessaires pour utiliser la voie électronique.

⁶ Le décret du 12 novembre 2021 *relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi* semble constituer le cadre juridique applicable en la matière.

⁷ Voir également en ce sens les avis n° 169/2022 du 19 juillet 2022 concernant un avant-projet de loi *modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox*, cons. 21 ; n° 93/2023 du 17 mai 2023 concernant l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française *relatifs à la transition numérique des institutions*, cons. 22 ; n° 168/2023 du 18 décembre 2023 concernant un avant-projet de loi *visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers* et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales, cons. 26.

⁸ Cet arrêt a annulé les dispositions législatives qui prévoyaient que le Moniteur belge ne serait plus publié que sur Internet et non plus en version papier (hormis trois exemplaires). La Cour a jugé que cette mesure introduisait : « *une différence de traitement entre celui qui, ayant accès à un matériel informatique, peut consulter aisément tous les numéros du Moniteur belge édités depuis la mise en vigueur des dispositions attaquées et y trouver le texte qui l'intéresse, et celui qui, n'ayant pas accès à l'informatique, ne peut identifier le numéro dans lequel ce texte est publié* » et que « *Faute d'être accompagnée de mesures suffisantes qui garantissent un égal accès aux textes officiels, la mesure attaquée a des effets disproportionnés au détriment de certaines catégories de personnes. Elle n'est dès lors pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.* ».

⁹ Voir notamment à cet égard le rapport de la Fondation Roi Baudoin « *Inclusion numérique, Baromètre de l'inclusion numérique, 2022* », disponible sur <https://media.kbs-frb.be/fr/media/9838/Inclusion%20Num%C3%A9rique.%20Barom%C3%A8tre%20Inclusion%20Num%C3%A9rique%202022>

Voir également l'avis de l'Unia et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale *relatif à l'impact de la digitalisation des services (publics ou privés)* du 3 février 2023, disponible sur https://www.unia.be/fr/actua/fracture-numerique-reduire-inegalites_ch

28. L'Autorité recommande de **revoir l'article 9** de l'avant-projet afin de permettre aux travailleurs qui ne disposent pas des moyens technologiques nécessaires d'introduire leur demande par une **voie alternative**.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis qu'il convient de :

- Préciser l'objet, la portée et les modalités des contrôles effectués par le Forem des conditions d'octroi de la formation (cons. 12) ;
- Identifier les catégories de données à caractère personnel nécessaires à la réalisation des rapports d'évaluation et préciser la nature des données traitées. Si des données non anonymisées sont traitées pour la poursuite de cette finalité, justifier la nécessité de ces éventuels traitements de données non anonymisées (cons. 13 et 14) ;
- Indiquer les éléments qui seront exigés afin de vérifier que le chercheur d'emploi « *suit assidument* » les formations et « *participe à l'accompagnement vers l'emploi* » (cons. 18 et 19) ;
- Préciser dans le texte de l'avant-projet, la source qui sera consultée afin de collecter la donnée à caractère personnel relative à l'existence d'une déchéance du permis de conduire (cons. 20) ;
- Revoir la formulation qui prévoit que le Forem « *sélectionne les chercheurs d'emploi* » afin de mieux refléter l'idée selon laquelle le Forem évalue l'opportunité de faire droit à la sollicitation des chercheurs d'emploi (cons. 21) ;
- Indiquer que l'évaluation des critères de sélection du chercheur d'emploi s'effectue conformément aux modalités d'accompagnement à distance précisées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2022 *portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi* (cons. 23) ;
- Mentionner expressément, à l'article 5 de l'avant-projet, le(s) décret(s) pertinent(s) encadrant ces échanges de données (cons. 24 et 25) ;
- Garantir aux travailleurs qui ne disposent pas des moyens technologiques nécessaires un mode alternatif d'introduction de leur demande (cons. 26 et 27).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice