



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 59/2025 du 17 juillet 2025

Objet : Projet d'arrêté ministériel déterminant les modalités et les conditions relatives à l'autorisation des trains de véhicules plus longs et plus lourds dans le cadre de projets-pilotes et à la formation certificative des conducteurs (CO-A-2025-057)

Mots-clés : véhicules plus longs et plus lourds (VLL), extrait de casier judiciaire, numéro d'identification du Registre national, formation certificative des conducteurs, subdélégation au Ministre, principe de légalité

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 François Desquesnes, Vice-président et Ministre du territoire, des infrastructures, de la mobilité et des pouvoirs locaux, (ci-après « **le demandeur** »), reçue le 22 mai 2025 ;

Vu les informations complémentaires transmises le 20 juin 2025 :

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

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'arrêté ministériel (ci-après, « le **projet** ») déterminant les modalités et les conditions relatives à l'autorisation des trains de véhicules plus longs et plus lourds¹ (ci-après, « **VLL** ») dans le cadre de projets-pilotes et à la formation certificative des conducteurs.
2. Selon l'exposé des motifs, au moment de la mise en place du projet-pilote sur les VLL, au 1^{er} janvier 2017, il n'y avait aucun centre de formation belge à la conduite de ces véhicules. Les seuls centres de formation avec un système de certification qui existaient étaient établis aux Pays-Bas. Dans ce contexte, la Région wallonne a mis en place une formation ad hoc. Toutefois, cette formation n'étant pas reconnue hors de Belgique, les conducteurs en possession d'une attestation de formation obtenue en Région wallonne ne pouvaient pas circuler avec un VLL en dehors de la Belgique sans avoir effectué une seconde formation dans un centre de formation aux Pays-Bas pour obtenir un certificat émis par ce pays.²
3. Le projet a été élaboré dès lors dans l'optique de permettre la reconnaissance de l'attestation de formation à la conduite de VLL obtenue en Région wallonne en dehors de la Belgique, notamment au Pays-Bas³. Pour ce faire, le projet prévoit :
 - la procédure relative à l'autorisation des VLL par l'administration wallonne (modalités de demande et de renouvellement d'une autorisation, obligations des titulaires d'une autorisation)⁴
 - la procédure relative à la formation certificative (le contenu et l'organisation de la formation, les conditions d'accès et de validité ainsi que les modalités de la formation certificative)⁵,
 - les conditions pour être formateur VLL⁶,
 - la procédure relative à l'organisation de l'examen⁷

¹ Selon les informations complémentaires reçues de la part du demandeur, les VLL sont des véhicules qui peuvent mesurer jusqu'à 25,25 mètres de long (au lieu de 18,75 mètres pour une combinaison camion-remorque) et afficher une masse totale jusqu'à 60 tonnes (au lieu de 44 tonnes pour les combinaisons de véhicules de maximum 5 essieux). Les VLL se distinguent du transport exceptionnel qui est « *le transport d'une charge indivisible (cuve, pâle d'éolienne, machine de chantier, etc.) telle que visée à l'article 2, 9° du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière* ». Pour plus d'informations, voir le site web <https://infrastructures.wallonie.be>.

² Voir l'exposé du dossier dans la « Note au Ministre », datée du 23 avril 2025.

³ La Décision M(2015) du Comité de Ministres Benelux du 16 novembre 2015 a permis de mettre en œuvre des essais transfrontaliers au sein du Benelux, concernant l'utilisation transfrontalière des VLL. Les Pays-Bas, la Région wallonne et la Région flamande ont convenu d'utiliser cette possibilité dans le cadre de la décision d'exécution et de faire un projet pilote sur la valeur ajoutée de l'utilisation transfrontalière des VLL. Pour plus d'information, voir : https://infrastructures.wallonie.be/files/PDF/ENTREPRISE/1-ROUTES/1-4-Reglementation-routiere/1-4-2-Eco-combi-VLL/Rapport%20d%27%C3%A9valuation%20projet-pilote%20VLL_2018_Vfinale%20.pdf

⁴ Art. 1 à 5 du projet.

⁵ Art. 6 à 11 du projet.

⁶ Art. 12 du projet.

⁷ Art. 13 à 16 du projet.

- **la manière dont les données à caractère personnel sont traitées⁸ dans le cadre des formations-**

4. **Le projet vise des traitements de données à caractère personnel découlant de la mise en place d'un régime d'autorisation** de mise en circulation des VLL qui implique, entre autres⁹, des conditions spécifiques à respecter par les conducteurs d'un VLL. Ces conditions concernent par exemple l'expérience professionnelle, la formation, le type de permis de conduire, la maîtrise d'une langue nationale ou encore le fait de ne pas avoir été déchu du droit de conduire un véhicule à moteur à titre de peine principale pendant plus de quinze jours au cours des trois dernières années.
5. **Le projet implique plusieurs opérations de traitement** de données à caractère personnel, telles que : la collecte de données, la vérification de données, leur transmission électronique, l'échange de données entre les formateurs et l'administration, la conservation de données, l'établissement de statistiques et l'anonymisation de données.
6. **L'Autorité constate que les données à caractère personnel traitées ont trait à diverses catégories de personnes concernées**, à savoir les candidats-conducteurs, les conducteurs VLL et les formateurs VLL.
7. **Le projet exécute** notamment les articles 3/1, premier alinéa¹⁰ et deuxième alinéa¹¹ et l'article 4, §1^{er}, premier alinéa¹² de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 octobre 2016 relatif aux trains de véhicules plus longs et plus lourds (VLL ou écocombis) dans le cadre de projets-pilotes (ci-après, « **l'arrêté du 20 octobre 2016** »). L'arrêté du 20 octobre 2016 trouve à son tour un fondement juridique dans l'habilitation du Gouvernement consacrée par le décret wallon du 26 mai 2016 relatif aux trains de VLL dans le cadre de projets-pilotes (ci-après, « **le décret du 26 mai 2016** »)¹³.
8. **La demande d'avis porte** sur les articles 7,§2, alinéa 2, les articles 16 à 18 du projet et l'annexe n° 1 du projet qui énumèrent les catégories de données à caractère personnel des conducteurs candidats traitées par les formateurs (art.16 du projet) et par l'administration (art.

⁸ Art. 17 à 18 du projet.

⁹ L'autorisation de mise en circulation des VLL prévoit des conditions techniques précises liées aux trains de véhicules, le type de marchandises, l'itinéraire à suivre « *dans l'objectif d'assurer la sécurité et la fluidité de la circulation, d'empêcher tout dégât à la voie publique, aux ouvrages qui y sont établis et aux propriétés riveraines et d'éviter les impacts négatifs sur les autres usagers et les modes de transports durables* » - aux termes de l'art. 1§2 du décret du 26 mai 2016.

¹⁰ Cette disposition prévoit que : « *Le ministre détermine les modalités relatives au contenu de la formation théorique et pratique et à l'organisation de l'examen.* ».

¹¹ Cet article prévoit que : « *L'administration délivre une attestation d'aptitude, dont le ministre détermine le modèle (...).* ».

¹² Cette disposition prévoit que : « *Le Ministre fixe les modalités relatives à la procédure d'autorisation.* ».

¹³ Art. 1^{er}, §5 à §7 du décret wallon du 26 mai 2016 relatif aux trains de véhicules plus longs et plus lourds (VLL ou écocombis) dans le cadre de projets-pilotes.

18 du projet, art. 7, §2 du projet), les finalités des traitements de données à caractère personnel (art. 17,§ 3 et art. 18,§3 du projet), les responsables du traitement (art. 17,§2 et art. 18,§2 du projet), la durée de conservation des données à caractère personnel dont le projet prévoit le traitement (art. 17, § 5 et art. 18, § 5 du projet) et le modèle de l'attestation d'aptitude (annexe n° 1) .

9. **Le présent avis formule des commentaires sur les dispositions du projet** dans la mesure où elles appellent des remarques en termes de protection des données à caractère personnel, de légalité et de prévisibilité des normes **de manière à ce que les auteurs du projet puissent suivre ces recommandations lorsqu'ils remonteront ces dispositions dans la norme de rang supérieur.**

II. Examen de la demande d'avis

A. Principes de légalité et de prévisibilité

1) *Rappel des principes de légalité et de prévisibilité*

10. **L'Autorité rappelle l'importance particulière que revêtent les principes de légalité et de prévisibilité.** Aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 6.3 du RGPD, la norme qui fonde le traitement de données doit avoir certaines qualités : elle doit être du rang de loi (loi, décret ou ordonnance) et elle doit fixer de manière prévisible les « éléments essentiels »¹⁴ du traitement pour qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, *« pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »*¹⁵. L'auteur de la norme législative formelle est donc tenu de

¹⁴ Les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels : (1°) la catégorie de données traitées; (2°) la catégorie de personnes concernées; (3°) la finalité poursuivie par le traitement; (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données. L'Autorité de protection des données (APD) ajoute l'identification du responsable du traitement, surtout concernant des traitements de données dans lesquels plusieurs organisations interviennent. Voir en ce sens : Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi« relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », Doc. parl., Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119 ; Cour Constitutionnelle, arrêt n° 26/2023 du 16 février 2023, point B.74.1. ; Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.13.1 et B.18 ; Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s ; Cour Constitutionnelle, arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1.

¹⁵ Voir par exemple, Cour Constitutionnelle : arrêt n°29/2018 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.7.2.3. Voir Conseil d'Etat : Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2 ; L'APD a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes : Voir par exemple Avis de l'APD n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30 ; Avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9; Avis de l'APD n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour une hypothèse concrète où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place des traitements de données à caractère personnel ; Avis de l'APD n°164/2022 du 19 juillet 2022 relatif à un avant-projet

prévoir les éléments essentiels du traitement des données et les autres éléments et précisions qui peuvent être sujets à des évolutions peuvent être laissés au soin du pouvoir exécutif, si une délégation adéquate est effectuée dans la norme respective.

2) *Les délégations conférées au Gouvernement et au ministre*

11. Les délégations conférées au Gouvernement par le décret du 26 mai 2016 qui sont pertinentes dans le cadre du présent avis sont les suivantes :

- Article 1, § 5 du décret du 26 mai 2016 : « *Le Gouvernement détermine :*
 - *5° les conditions liées aux conducteurs;*
 - *6° le contenu de l'autorisation;*
 - *7° la procédure de demande et de délivrance de l'autorisation;*
- Article 1, § 6 du décret du 26 mai 2016 : « *Le Gouvernement peut déterminer:*
 - *1° les itinéraires principaux ou les critères permettant de déterminer les itinéraires en fonction des objectifs visés au paragraphe 2;*
 - *2° une redevance en vue de couvrir en tout ou en partie, les frais d'administration, de contrôle et de surveillance ainsi que de l'usage de l'infrastructure routière par les trains de véhicules plus longs et plus lourds;*
 - *3° les conditions de déplacements des trains de véhicules plus longs et plus lourds. »*

12. Les délégations conférées au ministre par l'arrêté du Gouvernement du 20 octobre 2016 qui sont pertinentes dans le cadre du présent avis sont les suivantes :

- Article 3/1, premier alinéa de l'arrêté du 20 octobre 2016 : « *Le ministre détermine les modalités relatives au contenu de la formation théorique et pratique et à l'organisation de l'examen. » ;*
- Article 3/1, deuxième alinéa de l'arrêté du 20 octobre 2016: « *L'administration délivre une attestation d'aptitude, dont le ministre détermine le modèle, dans un délai de quatorze jours à partir de la date à laquelle le conducteur a présenté l'examen. » ;*
- Article 4, §1^{er}, premier alinéa de l'arrêté du 20 octobre 2016 : « *Le Ministre fixe les modalités relatives à la procédure d'autorisation. » ;*
- Article 4, §1^{er}, quatrième alinéa de l'arrêté du 20 octobre 2016: « *Le nombre d'autorisations et le nombre de véhicules et de chauffeurs par autorisation peuvent être limités par le Ministre. » ;*
- Article 7 de l'arrêté du 20 octobre 2016: « *Le Ministre fixe la durée du projet pilote ainsi que la date de début. Il peut réduire la durée du projet pilote en fonction des*

conclusions des rapports d'évaluation visés à l'article 4 du décret ou à tout moment si le projet pilote affecte de manière grave la sécurité, la fluidité de la circulation, l'infrastructure, les autres usagers de la route ou les modes de transport durables. ».

3) Remarques concernant le principe de légalité

13. **S'agissant du décret du 26 mai 2016**, qui constitue la norme législative formelle, l'Autorité constate qu'il ne fixe pas explicitement les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qui doivent être effectués afin de réaliser les actions qu'il édicte¹⁶. Vu la délégation accordée au Gouvernement afin de « *déterminer les conditions liées aux conducteurs* »¹⁷, il paraît raisonnable d'admettre qu'en prévoyant des conditions relatives aux conducteurs, le législateur a autorisé la réalisation des traitements de données à caractère personnel nécessaires en lien avec le régime d'autorisation de mise en circulation de VLL¹⁸. L'impact du projet est en principe limité en termes de protection des données à caractère personnel vu le nombre limité de personnes physiques concernées. Néanmoins, le système d'autorisation et de formation mis en place a quand même des conséquences importantes pour l'occupation professionnelle des conducteurs concernés. Il est également question de collecter des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 10 du RGPD (des extraits de casier judiciaire).

14. **Recommandation d'initiative concernant la norme décrétable.** En considérant les observations précédentes et compte tenu des informations supplémentaires reçues selon lesquelles le décret du 26 mai 2016 est en cours de modification, l'Autorité recommande d'intégrer les éléments essentiels des traitements de données envisagés dans la norme décrétable en révision. La concrétisation (précision) des éléments essentiels déterminés par le législateur peut être déléguée au pouvoir exécutif à condition qu'une délégation au Gouvernement soit prévue à cette fin dans la norme législative et « *pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »¹⁹. A la lumière de ce principe, l'Autorité estime que la délégation au pouvoir exécutif mérite d'être cadrée avec plus de précision en y identifiant, notamment, les éléments qui devront être précisés par la norme réglementaire. A titre d'exemple, l'habilitation actuellement accordée au Gouvernement ne vise pas la détermination des conditions à remplir par les formateurs ni la concrétisation des éléments essentiels prédéfinis par le législateur.

¹⁶ Les finalités du traitement peuvent être déduites du texte (voir *infra*).

¹⁷ Art. 1, §5, 5° du décret du 26 mai 2016.

¹⁸ Raisonnement similaire dans l'avis APD n° 109/2021 du 7 juillet 2021.

¹⁹ Voir note bas de page n° 14.

15. **Subdélégation au Ministre.** Il convient de rappeler que lorsqu'une norme de rang de loi, telle que le décret du 26 mai 2016 précité, habilite le Gouvernement à apporter des précisions quant aux éléments essentiels d'un traitement de données, une subdélégation au Ministre n'est en principe pas permise. Comme l'a déjà relevé la section de législation du Conseil d'Etat, une telle subdélégation porte atteinte « *au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. (...) Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique* »²⁰. Par conséquent, la délégation du pouvoir réglementaire à un ministre est possible, mais elle doit être limitée et ne concerner que des aspects accessoires ou de détail de la réglementation.
16. **Or, en l'espèce,** l'Autorité estime que le projet soumis pour avis prévoit une partie des éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel (tels que la durée de conservation des données, des finalités de traitement et des catégories de données personnelles supplémentaires par rapport à celles prévisibles à la lecture conjointe du décret du 26 mai 2016 et de l'arrêté du Gouvernement du 20 octobre 2016). Il convient dès lors que ces éléments essentiels soient remontés dans la norme législative. L'arrêté du Gouvernement et l'arrêté ministériel peuvent apporter des précisions si des délégations adéquates sont effectuées dans la norme de rang supérieur²¹. Pour ce faire, l'Autorité recommande la consultation de la brochure relative à la pratique d'avis du Service d'Autorisations et d'Avis (SAA)²².

B. Finalités

17. **Rappel des règles.** Conformément à l'article 5.1 b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
18. **Finalités déduites de la norme décrétole.** La lecture de l'article 1, §2 du décret du 26 mai 2016 permet de déduire que les finalités poursuivies par le législateur lors de la mise en place d'un régime d'autorisation sont : « (...) *d'assurer la sécurité et la fluidité de la circulation, d'empêcher tout dégât à la voie publique, aux ouvrages qui y sont établis et aux propriétés riveraines et d'éviter les impacts négatifs sur les autres usagers et les modes de transports durables, à savoir, la voie hydraulique et le chemin de fer.* ».

²⁰ Voir Avis n° 70.211/1 du Conseil d'Etat du 20 octobre 2021, point 5 ou l'avis 42.231/3 du Conseil d'Etat du 20 février 2007, point 7. Voir également l'avis 26.620/3 du Conseil d'Etat dans lequel le Conseil d'Etat indiquait ce qui suit : « *En principe, il n'appartient pas aux ministres de modifier un arrêté royal. La subdélégation aux ministres ne pourrait être admise que si les modifications demeurent restreintes aux adaptations nécessaires à la suite de modifications intervenant dans la législation européenne. Cette restriction, dans ce cas, devrait apparaître dans le texte même du projet.* ».

²¹ Vir *supra* note bas de page n° 14.

²² Voir en ce sens APD, *La pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis*, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/brochure-informative-le-secteur-public-et-obligations-legales.pdf>

19. **Finalités déduites de la norme réglementaire.** La lecture de l'arrêté du 20 octobre 2016 permet de déduire que l'administration effectue des traitements de données à caractère personnel pour assurer la gestion de la procédure d'autorisation, l'organisation de la formation certificative des conducteurs VLL, l'organisation de l'examen et la délivrance d'une attestation d'aptitude.
20. **Finalités prévues par le projet.** L'arrêté ministériel soumis pour avis prévoit explicitement les finalités poursuivies, d'une part, par le formateur et, d'autre part, par l'administration dans le contexte des traitements de données à caractère personnel effectués lors de l'organisation d'une formation certificative des conducteurs VLL.
21. **S'agissant des traitements de données à caractère personnel effectués par les formateurs,** il ressort de l'article 17,§3 du projet que les finalités sont les suivantes :
- « 1° transmettre les résultats de l'examen à l'administration tels que prévu par l'article 3/1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 octobre 2016 relatif aux trains de véhicules plus longs et plus lourds (VLL ou écocombis) dans le cadre de projets-pilotes ;
 - 2° l'établissement de statistiques générales et anonymes par le département à des fins d'examen et d'évaluation de la mesure politique ».
22. **En ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel effectués par l'administration (le Service public Wallonie Mobilité et Infrastructures),** il ressort de l'article 18,§3 du projet que les finalités sont les suivantes :
- « 1° vérifier les conditions d'accès et de validité, visé à l'article 7²³ ;
 - 2° l'établissement de statistiques générales et anonymes par le département à des fins d'examen et d'évaluation de la mesure politique. »
- 1) Remarque concernant les statistiques*
23. **Remarque concernant la réalisation des statistiques.** L'une des finalités mentionnées par le projet est la réalisation de statistiques anonymes. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle – sans que cela nécessite de modifier le projet – l'applicabilité de l'article 89.1 du RGPD qui prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation. A cet égard, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées telles

²³ Cet article concerne les conditions d'accès et de validité de la formation certificative.

que définies par l'article 4(5) du RGPD comme étant des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires* » et des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD²⁴.

24. **Recommandation.** Dès lors, si le projet prévoit explicitement le traitement de données à des fins statistiques anonymes, **il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées.** L'Autorité rappelle que le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD²⁵.

2) Remarque générale liée au respect du principe de légalité

25. **Remarque concernant le principe de légalité :** il n'appartient pas au projet d'introduire de nouvelles finalités (telle que la réalisation des statistiques par le formateur et par l'administration) par rapport à celles qui peuvent être déduites, de manière certaine, des textes normatifs supérieurs. Les finalités poursuivies par les traitements de données à caractère personnel constituent un élément essentiel qui doit figurer dans la norme législative (le décret du 26 mai 2016) et non dans le projet soumis pour avis (l'arrêté ministériel). Une précision dans l'arrêté du Gouvernement est admissible à condition qu'il y ait une habilitation explicite et adéquate du pouvoir exécutif à préciser les finalités prédéterminées par le législateur. Au moment venu, lors de la modification du décret du 26 mai 2016, il convient d'inclure avec suffisamment de prévisibilité toutes les finalités des traitements de données envisagés, à la lumière des commentaires précédents.
26. Indépendamment du fait que les finalités doivent en principe être déterminées par une loi formelle, l'Autorité estime que les finalités sont déterminées, explicites et légitimes.

²⁴ Considérant 26 du RGPD.

²⁵ EDPB, *Guidelines 01/2025 on Pseudonymisation*, version du 16 janvier 2025 ; Groupe de travail « Article 29 » (G29), *Avis 05/2014 sur les Techniques d'anonymisation*, adopté le 10 avril 2014 ; ENISA, *GDPR & Deploying Pseudonymisation Techniques*, novembre 2019 ; ENISA, *Data Pseudonymisation: Advanced Techniques and Use Cases*, Janvier 2021; ENISA, *Deploying Pseudonymisation Techniques*, mars 2021.

C. Proportionnalité et minimisation des données traitées

27. **Rappel des règles.** L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").

28. **S'agissant des catégories de données à caractère personnel du conducteur candidat, traitées par l'administration,** l'article 7, § 2, alinéa 2 du projet liste:

- « 1° une copie de son permis de conduire en cours de validité ;
- 2° une copie de son certificat d'aptitude professionnelle en cours de validité ;
- 3° la preuve qu'il a cinq ans d'expérience dans la conduite d'une combinaison d'un véhicule tractant et d'une remorque pour laquelle un permis de conduire C+E est requis;
- 4° un extrait du casier judiciaire, modèle 596.1-30, datant de trois mois au plus ou un équivalent étranger. »

29. De plus, l'article 18 §1^{er} du projet prévoit que l'administration conserve « une copie du rapport de l'examen de chaque candidat conducteur ». Aux termes de l'article 16 du projet, **le rapport rédigé par le formateur** reprend les informations suivantes :

- « 1° les prénom et nom et le numéro de registre national du candidat conducteur ;
- 2° la date de l'examen ;
- 3° les prénom et nom du formateur VLL qui a administré l'examen et du formateur VLL qui a donné la formation ;
- 4° pour la partie théorique de l'examen :
 - a) un résumé des questions posées ;
 - b) une courte description de la réponse donnée par le candidat conducteur pour chacune des questions ;
 - c) la pondération pouvant être obtenue pour chacune des questions ;
 - d) les points que le candidat conducteur a obtenus pour chacune des questions ;
- 5° pour la partie pratique de l'examen :
 - a) une description du trajet effectué par le candidat conducteur;
 - b) la mention de ce qui allait bien et de ce qui n'allait pas bien pendant le trajet ou pendant l'exécution des manœuvres ;
 - c) la pondération pouvant être obtenue par sous-partie de la partie pratique;
 - d) les points qui ont été obtenus par le candidat conducteur par sous-partie de la partie pratique ;
- 6° une conclusion finale. »

30. **S'agissant des données à caractère personnel des candidats-conducteurs traitées par les formateurs**, elles sont listées à l'article 16 du projet précité qui mentionne les informations reprises dans le rapport de formation.
31. **L'Autorité constate que l'organisation de la formation certificative donne lieu également à la collecte de données à caractère personnel relatives aux formateurs par l'administration wallonne.** La lecture conjointe de l'article 12 du projet (les conditions à remplir par les formateurs) et de l'article 7, §2 du projet (les données que le formateur doit transmettre à l'administration) permet de déduire que l'administration wallonne collecte : les prénoms et noms des formateurs, leurs attestations professionnelles (telles que le « *certificaat Chauffeur Lange Zware Voertuigen* », une attestation d'accompagnateur de formation et une attestation d'aptitude pour la conduite d'un VLL).
32. De plus, bien que les titulaires d'autorisation de mise en circulation soient des personnes morales²⁶, **la procédure relative à l'autorisation implique également des traitements de données à caractère personnel des conducteurs des VLL.** Les titulaires de l'autorisation doivent communiquer à l'administration wallonne pendant la période de validité de l'autorisation une série d'informations,²⁷ dont le nom de chaque conducteur, les permis de conduire, l'attestation d'aptitude, les données relatives aux trajets effectués et les incidents/accidents éventuels dans lesquels une combinaison VLL est impliquée (information qui peut être reliée au conducteur du VLL).
33. **S'agissant des trajets/ itinéraires effectués par le VLL**, le demandeur a confirmé qu'il n'y a pas de géolocalisation en temps réel. L'Autorité comprend que ces informations ne sont pas traitées à des fins de surveillance ou de contrôle des conducteurs, mais dans l'objectif « *d'assurer la sécurité et la fluidité de la circulation, d'empêcher tout dégât à la voie publique, aux ouvrages qui y sont établis et aux propriétés riveraines et d'éviter les impacts négatifs sur les autres usagers et les modes de transports durables, à savoir, la voie hydraulique et le chemin de fer.* »²⁸.

²⁶ Selon les informations complémentaires reçues le 20 juin 2025.

²⁷ Lecture conjointe de l'art. 3 du projet et de l'art. 4§2 de l'arrêté du 20 octobre 2016.

²⁸ Art. 1, §2 du décret du 26 mai 2016.

1) Remarque concernant la prévisibilité du traitement des données à caractère personnel

34. **S'agissant des données à caractère personnel relatives aux conducteurs et conducteurs candidats traitées par l'administration**, l'Autorité considère qu'elles découlent logiquement de la mise en œuvre d'un régime d'autorisation et sont suffisamment prévisibles, à la lumière de l'arrêté du Gouvernement du 20 octobre 2016, à l'exception du numéro de registre national et de l'extrait de casier judiciaire²⁹.
35. **Quant aux données à caractère personnel des formateurs**, la norme réglementaire ne permet pas d'anticiper leur traitement par l'administration. Une observation similaire vaut en ce qui concerne **les données à caractère personnelles des conducteurs traitées par les formateurs** (dont le numéro d'identification du Registre national).
36. **Recommandation liée au principe de légalité.** La délégation conférée au ministre ne permet ni la modification des données à caractère personnel traitées dans le cadre des procédures d'autorisation et de formation certificative, ni l'ajout de nouvelles données à caractère personnel. Étant donné que le décret du 26 mai 2016 est en cours de modification³⁰ et sachant que les catégories de données à caractère personnel et les personnes concernées constituent des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel, il est souhaitable de les encadrer dans la norme de rang législatif. Les catégories de données peuvent être libellées, à titre d'exemple, comme suit : « *les données d'identification* », « *les données de contact* », « *les données de formation* » et « *les données professionnelles* », etc. Comme précédemment indiqué, la concrétisation des éléments essentiels déterminés par le législateur peut être déléguée au pouvoir réglementaire à condition qu'une habilitation adéquate soit prévue dans la norme de rang supérieur.

2) Remarque concernant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national

37. **Le projet prévoit que le numéro d'identification du Registre national sera utilisé à la fois par les formateurs et l'administration.** Ce numéro sera également repris sur l'attestation d'aptitude à la conduite d'un VLL, conformément à l'Annexe n° 1 du projet. Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a précisé que ce numéro permet « *d'identifier de*

²⁹ L'article 3 §1^{er} de l'arrêté du 20 octobre 2016 prévoit que : « Le conducteur d'un VLL : 1° possède une attestation d'aptitude pour la conduite d'un VLL ; 2° a au moins cinq ans d'expérience dans la conduite d'une combinaison d'un véhicule tractant et d'une remorque pour laquelle un permis de conduire C+E est requis ; 3° n'a pas été déchu du droit de conduire un véhicule à moteur à titre de peine principale pendant plus de quinze jours au cours des trois dernières années ; 4° comprend et s'exprime dans au moins une des trois langues nationales. ». L'article 3/1, premier alinéa de l'arrêté du 20 octobre 2016 dispose que : « Le conducteur obtient l'attestation d'aptitude visée à l'article 3, § 1^{er}, 1°, s'il a suivi une formation et réussi un examen. (...) . Le formateur VLL transmet les résultats de l'examen à l'administration dans un délai de cinq jours à partir de la date à laquelle le conducteur a présenté l'examen ».

³⁰ Selon les informations complémentaires reçues.

façon univoque le candidat en cas de contrôle ». Il a rajouté que le numéro de permis de conduire ne peut pas remplacer le numéro d'identification de registre national sur l'attestation d'aptitude, car il « *change lorsque la carte n'est plus valable. Elle ne permettra plus de vérifier si l'attestation est en possession de la bonne personne* ». L'Autorité comprend que l'utilisation de cette donnée par l'administration est justifiée dans ce contexte. En revanche, l'Autorité s'interroge sur la nécessité de faire collecter **le numéro d'identification du Registre national par le formateur**. Il est donc recommandé au demandeur d'examiner le caractère nécessaire de prévoir la collecte du numéro d'identification du Registre national par le formateur au regard des finalités poursuivies et, le cas échéant, de le justifier dans la note au Ministre. A défaut d'une telle justification, **il convient de limiter le traitement de cette donnée uniquement à son traitement par l'administration en amendant l'article 16, 1° pour remplacer le numéro du Registre national par le numéro de permis de conduire**.

38. L'Autorité rappelle que l'utilisation du numéro d'identification du Registre national est strictement réglementée par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Conformément à cette disposition, une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est toutefois pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance³¹. De plus, conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, toute disposition légale qui prévoit l'utilisation du numéro d'identification du Registre national doit indiquer clairement la finalité concrète pour laquelle cette donnée sera utilisée. Dans ces conditions, **à défaut de prévoir explicitement dans la norme législative, voire dans la norme réglementaire³², l'utilisation du numéro d'identification du Registre national et sa finalité, une autorisation du ministre de l'Intérieur sera nécessaire à cette fin**. Veiller également à utiliser la terminologie « numéro d'identification du Registre national ».

3) Remarque concernant l'extrait de casier judiciaire

39. L'Autorité constate que le projet prévoit la collecte et la conservation par l'administration d'un **extrait de casier judiciaire** qui représente **une catégorie supplémentaire de données à caractère personnel, qui n'est prévue ni par la norme législative ni par la norme réglementaire**.

³¹ Voir APD, Avis n° 06/2024 du 19 janvier 2024, disponible sur le site web de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-06-2024.pdf> ; Avis n° 138/2020 du 18 décembre 2020, disponible sur le site web de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-138-2020-du-18-decembre-2020.pdf>.

³² A condition de prévoir une délégation adéquate en ce sens dans la norme décréte.

40. L'article 3 §1^{er} de l'arrêté du Gouvernement du 20 octobre 2016, lorsqu'il liste les conditions liées aux conducteurs d'un VLL, précise que le conducteur ne doit pas avoir « *été déchu du droit de conduire un véhicule à moteur à titre de peine principale pendant plus de quinze jours au cours des trois dernières années* ». Il ressort des informations complémentaires reçues que cette condition sera appréciée par le biais de l'exigence d'un « *extrait de casier judiciaire modèle 596.1-30, datant de trois mois au plus ou un équivalent étranger* ».
41. L'extrait de casier judiciaire est **une catégorie particulière de données** au sens de l'article 10 du RGPD dont le traitement engendre une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et requiert des garanties appropriées dans les dispositions normatives entourant ce type de traitement. Dans ces conditions, l'Autorité estime qu'**il revient à la norme décrétole, voire à la norme réglementaire si elle fait l'objet d'une délégation adéquate pour préciser les catégories de données à traiter (et en aucun cas à l'arrêté ministériel en projet) de préciser explicitement le traitement de cette catégorie de données et la finalité visée, en indiquant le type de condamnation/déchéance visée, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité** (par exemple : *extrait de casier judiciaire modèle 596.1-30, datant de trois mois au plus ou un équivalent étranger afin de vérifier l'absence de déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur à titre de peine principale pendant plus de quinze jours au cours des trois dernières années* »).
42. Indépendamment du fait que l'énumération de catégories de données et de personnes concernées doit en principe se faire par une loi formelle et compte tenu des observations précédentes, les catégories de données paraissent pertinentes, adéquates et nécessaires au regard des finalités poursuivies.

D. Accès aux données et transfert des données à des tiers

43. **Absence d'accès à des tiers.** Selon les informations transmises par le demandeur, les données concernant les personnes concernées ne sont ni communiquées ni accessibles à des tiers et elles restent sous la maîtrise des responsables du traitement cités dans le projet. L'article 18, §4 du projet prévoit que les données « *sont uniquement accessibles aux agents statutaires ou membres du personnel contractuels de l'administration, chargés du traitement des données et des finalités du présent arrêté.* » .
44. **Transmission des données par e-mail.** Interrogé sur les modalités de transmission des rapports et autres documents que les personnes concernées doivent communiquer à l'administration, le demandeur a expliqué que tous les documents seront envoyés « *par voie électronique sur une adresse email spécifique liée à la matière VLL et accessible qu'aux agents* ».

de l'administration qui traitent cette matière ». Concernant la possibilité d'envoyer un « e-mail » à l'administration, l'Autorité a déjà considéré que la communication de données à caractère personnel sensibles par courriel est en principe à proscrire³³. Or, en l'espèce, il est question de telles données dès lors que sont notamment en cause des catégories particulières de données (extrait de casier judiciaire) visées à l'article 10 du RGPD. L'Autorité est d'avis, sans que cela nécessite de modifier le projet, qu'il est préférable de privilégier une présentation de l'extrait de casier judiciaire sur place ou, si possible une transmission via une plateforme sécurisée. Si aucune de ces options n'est envisageable, il convient de prévoir des mesures de sécurité adéquates pour toute transmission par e-mail (par exemple l'envoi d'une pièce jointe avec mot de passe par e-mail et la communication du mot de passe via un canal distinct - téléphone).

E. Désignation du responsable du traitement

45. L'article 17, § 2 du projet désigne le formateur VLL en tant que responsable du traitement pour les traitements de données à caractère personnel effectués par le formateur. L'article 18, § 2 du projet prévoit que le Service public de Wallonie (SPW) Mobilité et Infrastructures est le responsable du traitement pour les données à caractère personnel des conducteurs candidats traitées par l'administration dans le cadre de la formation certificative.
46. Indépendamment du fait que cette disposition peut aussi être remontée dans la norme décréte lors de sa modification, l'Autorité estime que cette désignation est adéquate au regard des traitements mis en place dans le cadre de la formation certificative et tient compte de la finalité pour laquelle les données sont traitées et de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité. En outre, l'Autorité considère que **le projet doit être complété afin d'indiquer que le SPW Mobilité et Infrastructure est également responsable du traitement** pour le traitement:
 - des données à caractère personnel des conducteurs, dans le cadre des procédures d'autorisation ;
 - des données à caractère personnel des formateurs, dans le cadre de la procédure de mise en place d'une formation certificative.

³³ Voir APD, Avis n° 106/2022 du 3 juin 2022 ; Voir également APD, *La pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis*, p. 65 disponible sur le site web de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/brochure-informative-le-secteur-public-et-obligations-legales.pdf> .

F. Durée de conservation des données

47. **Rappel des règles.** En vertu de l'article 5.1, e, du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
48. **En l'espèce,** l'article 17, § 5 et l'article 18,§5 du projet relatifs au délai de conservation des données à caractère personnel des conducteurs candidats collectées et traitées, d'une part, par le formateur et, d'autre part, par l'administration dans le cadre de la procédure de formation certificative sont rédigés de manière identique, comme suit :
- « *Les données visées au paragraphe 1er sont conservées pendant 3 ans, à moins qu'un recours n'ait été intenté devant des juridictions administratives ou judiciaires avant ce délai, auquel cas les données seront conservées jusqu'à ce qu'une décision coulée en force de chose jugée soit exécutée* ».
49. **S'agissant de l'extrait de casier judiciaire,** l'Autorité est d'avis qu'un délai de conservation de 3 ans est excessif. La conservation de cette donnée ne devrait plus être nécessaire après la vérification par l'administration de l'absence de déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur. Interrogé à ce sujet, le demandeur a confirmé qu'il n'est pas nécessaire de conserver l'extrait pendant 3 ans et a proposé de réduire le délai de conservation à 3 mois. Indépendamment du fait que la durée de conservation est un élément essentiel du traitement qui doit en principe être déterminé par une loi, **il convient d'adapter le projet pour introduire une distinction entre la durée de conservation des extraits de casier judiciaire (qui doit être réduite à la durée nécessaire à la réalisation de l'objectif ayant justifié la collecte de la donnée) et d'autres données à caractère personnel.**
50. Outre le fait que la durée de conservation constitue un **élément essentiel** du traitement des données qui doit en principe être déterminé par une norme législative, le projet prévoit uniquement la durée de conservation des données des conducteurs candidats collectées et traitées dans le cadre de la formation certificative. **Il convient de prévoir également un délai de conservation pour les données à caractère personnel des formateurs et des conducteurs collectées par l'administration.**

PAR CES MOTIFS,**L'Autorité**

répète que la mention des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel abordés ci-dessus doit en principe être faite dans la norme législative (le décret du 26 mai 2016) (**considérants 14, 16, 25, 36, 42, 46, 50**)

Par ailleurs, elle estime que les auteurs du projet, lorsqu'ils remonteront les dispositions relatives aux éléments essentiels des traitements de données dans la norme de rang supérieur, devront veiller aux aspects suivants:

- préciser explicitement le traitement du numéro d'identification du Registre national et la finalité visée dans la norme législative ou réglementaire (**considérant 38**) ;
- à défaut d'une justification du caractère nécessaire de la collecte du numéro d'identification du Registre national par le formateur au regard des finalités poursuivies, cette donnée ne sera pas collectée par le formateur (**considérant 37**) ;
- préciser explicitement le traitement de l'extrait de casier judiciaire dans la norme décrétole ou réglementaire, ainsi que la finalité visée (**considérant 41**) ;
- désigner le SPW Mobilité et Infrastructure comme responsable du traitement pour toutes les données à caractère personnel collectées par l'administration dans le cadre de la procédure d'autorisation et de formation (**considérant 46**);
- réduire le délai de conservation des extraits de casier judiciaire (**considérant 49**) ;
- prévoir également un délai de conservation pour les données à caractère personnel des formateurs et des conducteurs collectées par l'administration (**considérant 50**).

L'Autorité recommande également de :

- s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint lors de la réalisation des statistiques (**considérant 24**) ;
- privilégier une présentation de l'extrait de casier judiciaire sur place ou si possible une transmission via une plateforme sécurisée ; mettre en œuvre des mesures de sécurité adéquates lors des échanges des données par e-mail (**considérant 44**).

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