



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Avis n° 91/2025 du 29 septembre 2025

**Objet : un avant-projet de loi-cadre – articles X+49 à X+53 inclus** (CO-A-2025-138)

**Mots-clés :** compétence normative – publication d'une décision administrative

### 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 Monsieur Frank Vandenbroucke, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la lutte contre la pauvreté (ci-après le "demandeur"), reçue le 5 août 2025 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 10 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 29 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 DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi-cadre – articles X+49 à X+53 inclus (ci-après "l'avant-projet").

### **Contexte et antécédents**

2. L'avant-projet vise à exécuter plusieurs aspects relatifs à la réforme des soins de santé qui sont également repris explicitement dans l'accord de gouvernement.

3. Les articles faisant l'objet de la demande d'avis sont les articles X+49 à X+53 inclus de l'avant-projet, à savoir le Chapitre 1<sup>er</sup> – Modifications à la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après "la loi SSI"), "*Section X+9 – Numéros INAMI*". Cette section prévoit :

- l'ancrage légal du numéro INAMI comme clé de facturation dans l'assurance maladie obligatoire (et ce numéro doit être 'actif') (article X+49 de l'avant-projet) ;
- une obligation d'information spécifique pour les dispensateurs de soins (à l'égard de leurs patients) en cas de suspension du numéro INAMI (ou d'interdiction d'appliquer le système de tiers payant) (article X+50 de l'avant-projet) ;
- une interdiction de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer des documents réglementaires permettant le remboursement des prestations de santé durant une période de suspension du numéro INAMI (article X+51 de l'avant-projet) ;
- le renforcement de l'application de la législation via la possibilité de suspendre l'utilisation du numéro INAMI en cas de facturation frauduleuse (article X+52 de l'avant-projet) ;
- la modification des informations relatives aux dispensateurs de soins qui seront publiées sur le site Internet de l'INAMI (article X+53 de l'avant-projet).

4. L'Autorité limite son avis aux articles de l'avant-projet sur lesquels elle a des remarques à formuler.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### **A. Article X+49 de l'avant-projet (modification de l'article 53 de la loi SSI)**

5. Cet article vise à ancrer dans la loi coordonnée le principe fondamental selon lequel les dispensateurs de soins doivent disposer d'un numéro INAMI actif, attribué par l'INAMI, afin de pouvoir

attester et/ou facturer des prestations à l'assurance maladie obligatoire. Par 'actif', on entend que le numéro ne peut être utilisé que par le dispensateur de soins concerné s'il n'a pas été suspendu par les juridictions administratives installées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI et à la demande de ce Service dans le cadre de l'application de la législation (voir l'article X+52 de l'avant-projet). Le numéro ne sera pas non plus actif durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession.

6. Le Comité de l'assurance se voit confier la compétence de fixer les règles relatives à l'octroi du numéro INAMI conformément à l'article 22, 11° de la loi SSI<sup>1</sup>.

7. En ce qui concerne la compétence du Comité de l'assurance, l'Autorité attire l'attention sur la pratique constante en matière d'avis de la section de législation du Conseil d'État concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public qui n'est pas responsable politiquement devant une assemblée élue démocratiquement. Selon cette pratique en matière d'avis, cette attribution n'est en principe pas admissible car cela porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et au principe de la responsabilité politique des ministres. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. À cet égard, il convient de noter que l'attribution d'un pouvoir normatif à une institution publique ne peut être admise que pour des raisons pratiques et dans la mesure où ces délégations ont une portée très limitée ou essentiellement technique, et l'on peut partir du principe que l'institution chargée d'appliquer la réglementation concernée ou d'exercer un contrôle de cette réglementation est également la mieux placée pour l'élaborer en toute connaissance de cause.

8. Selon toute vraisemblance, la détermination des conditions et des catégories de données qui sont collectées en vue d'attribuer un numéro INAMI (procédure de demande)<sup>2</sup> ne peut toutefois pas

---

<sup>1</sup> Voir également à cet égard l'article 6, § 8 du Règlement du 28 juillet 2003 portant exécution de l'article 22, 11°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (<https://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/reglement20030728-sds-texte.pdf>) : "Le numéro INAMI d'identification, d'inscription ou d'agrément, visé au présent article et dans les annexes auxquelles celui-ci réfère, est le numéro d'identification établi pour chaque dispensateur de soins selon des règles fixées par le Comité de l'assurance."

<sup>2</sup> Le demandeur a confirmé à l'Autorité qu'il y a 3 conditions fondamentales pour recevoir un numéro INAMI en tant que dispensateur de soins, à savoir :

- Posséder un visa émis par le SPF Santé publique permettant d'exercer la profession de médecin.
- Être inscrit à l'Ordre des médecins.
- Disposer d'une adresse de contact en Belgique.

De plus, le demandeur a ajouté ce qui suit : "L'INAMI attribue des numéros sur la base de listes transmises par le SPF SPSCAE (NdT : Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) via un serveur sécurisé ou sur demande individuelle. Dans le cadre des listes, les données suivantes sont traitées : Numéro national, prénom, sexe, date de naissance, langue de contact, coordonnées, numéro d'ordre et date d'inscription à l'Ordre et province de l'Ordre, autorité chargée de l'agrément, "thème" (plan de stage approuvé, modification du plan de stage ou agrément), le cas échéant période du plan de stage, "contexte" (par ex. agrément pour un titre de base ou un titre particulier niv. 3), spécialité. Les demandes individuelles se font via le formulaire de demande tel que mentionné sur notre site Internet (<https://www.inami.fgov.be/fr/professionnels/professionnels-de-la-sante/medecins/exercice-du-metier/obtenir-votre-numero->

relever du pouvoir normatif limité, qui peut être attribué au Comité de l'assurance. La disposition de l'avant-projet doit être revue afin de tenir compte de cette remarque.

## **B. Article X+53 de l'avant-projet (modification de l'article 218 de la loi SSI)**

9. Conformément à l'article 218, § 2 de la loi SSI, quelques données des dispensateurs de soins sont déjà actuellement publiées sur le site Internet de l'INAMI dans une liste (comme le prénom, le nom, l'adresse de travail<sup>3</sup>, le numéro INAMI, ...). L'avant-projet ajoute qu'une mention du fait que le numéro INAMI d'un dispensateur de soins déterminé est temporairement suspendu ou non sera également publiée. Lorsqu'une interdiction d'application du régime du tiers payant a été prononcée conformément à l'article 144, § 3/1 de la loi SSI, la liste le mentionne également.

10. L'Autorité comprend qu'outre notamment le nom et le prénom, la liste qui sera publiée sur le site Internet mentionnera uniquement si le numéro INAMI est ou non temporairement suspendu ou si une interdiction d'application du régime du tiers payant a été prononcée, tandis que la décision administrative en question ne sera publiée dans son intégralité sur le site Internet de l'INAMI que sous une forme pseudonymisée (conformément à l'article 157, § 3 de la loi SSI). L'Autorité considère qu'il s'agit d'une garantie importante qui doit rester maintenue.

11. Dans d'autres avis relatifs à la publication en ligne de différentes décisions (comme des décisions judiciaires, des décisions administratives imposant une amende), l'Autorité a déjà souligné le fait qu'il importe surtout que le texte de loi qui établit l'obligation/la possibilité d'une publication mentionne clairement et précisément le ou les objectifs de la publication, étant donné que la publication est accessible à un très large public (tout internaute).

12. Il ressort de l'Exposé des motifs et de la réponse du demandeur que l'information du public constitue l'objectif de la publication, comme le prévoit l'article 218, § 2 modifié de la loi SSI<sup>4</sup>.

---

[inami-comme-medecin](#)). [NdT : tous les passages cités du demandeur ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

<sup>3</sup> L'Autorité fait remarquer que la version française du projet utilise les termes 'adresse professionnelle' alors que l'article 218 de la loi SSI utilise les termes 'adresse de travail'.

<sup>4</sup> Voir l'Exposé des motifs, p. 52-53 : "*Le dispensateur de soins est tenu d'informer les assurés de ce type de mesures avant d'effectuer une prestation (obligation simultanément introduite par cette loi à l'article 73, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa). Toutefois, l'Institut lui-même a également l'obligation d'informer le public à ce propos. Lorsque l'on met en balance le droit du dispensateur de soins à la protection de ses données personnelles et le droit des assurés de recevoir des informations correctes, le droit de l'assuré prévaut dans ce cas.*"

Réponse du demandeur : "*Bien qu'il s'agisse de deux mesures pouvant être imposées au dispensateur de soins par les juridictions administratives, ces mesures peuvent également avoir des conséquences (pratiques) pour les assurés. Par conséquent, nous estimons que ces informations spécifiques devraient également figurer sur le site Internet de l'INAMI lorsqu'un dispensateur de soins fait l'objet d'une recherche. Dans le même temps, nous créons également l'obligation pour le dispensateur de soins de fournir lui-même ces informations mais la publication sur le site Internet de l'INAMI constitue une garantie supplémentaire pour les assurés d'avoir accès à l'information, si par exemple le dispensateur de soins ne respectait pas son obligation d'information.*"

13. L'Autorité comprend qu'aussi bien une interdiction d'application du régime du tiers payant qu'une suspension du numéro INAMI<sup>5</sup> peut avoir des conséquences pratiques pour les assurés, à savoir :

- En ce qui concerne l'interdiction d'application du régime du tiers payant : *"Durant cette interdiction, le dispensateur de soins peut toujours exercer sa profession et facturer, mais il ne peut pas utiliser le système de tiers payant pour ce faire. Cela veut dire qu'il ne peut qu'attester en établissant une attestation de soins donnés à l'assuré, qui soumettra ensuite cette attestation à l'organisme assureur et recevra ainsi son remboursement. Cette mesure peut donc avoir une conséquence pour les assurés."*<sup>6</sup>
- En ce qui concerne la suspension du numéro INAMI : pendant la période de suspension du numéro INAMI, *"le dispensateur de soins ne peut pas porter en compte ni attester à l'assurance soins de santé."*<sup>7</sup>

14. L'Autorité ne peut dès lors pas exclure que la divulgation telle que visée à l'article X+53 de l'avant-projet peut être strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'information du public (vu les conséquences pratiques pour les assurés et le fait qu'un assuré doit pouvoir choisir librement son dispensateur de soins sur la base de toutes les informations, également les informations qui concernent les possibilités en matière de tarification des dispensateurs de soins).

15. L'Autorité demande néanmoins que cette finalité, à savoir informer les assurés quant aux mesures susceptibles de les affecter, soit clairement reprise dans le texte de l'avant-projet proprement dit.

16. En l'espèce, l'Autorité estime toutefois que les modalités de la publication ne sont pas claires : combien de temps ces informations restent-elles disponibles ?<sup>8</sup> Cette publication a-t-elle lieu au plus tôt après expiration du délai de recours visé à l'article 156, § 2 de la loi SSI ?

L'Autorité demande dès lors au demandeur de reprendre clairement ces modalités dans le texte de l'avant-projet, de même que la justification de ces modalités (dans l'Exposé des motifs).

17. L'Autorité remarque en outre la phrase suivante dans l'Exposé des motifs : *"Bien que certaines informations tirées des décisions du Fonctionnaire dirigeant et des juridictions administratives puissent*

---

<sup>5</sup> Voir l'Exposé des motifs, p. 52 : *"Lorsque le numéro INAMI du dispensateur de soins est temporairement suspendu, cela implique qu'il n'est plus autorisé à facturer ni à attester ses prestations, que ce soit en utilisant ou non le régime de tiers payant."*

<sup>6</sup> Voir l'Exposé des motifs, p. 52.

<sup>7</sup> Voir l'Exposé des motifs, p. 52 : *"Lorsque le numéro INAMI du dispensateur de soins est temporairement suspendu, cela implique qu'il n'est plus autorisé à facturer ni à attester ses prestations, que ce soit en utilisant ou non le régime de tiers payant."*

Voir également l'article X+51 de l'avant-projet.

<sup>8</sup> L'article X+52 de l'avant-projet précise que la suspension peut être imposée pour une durée de minimum un mois à maximum deux ans. Le formulaire de demande mentionne que dès que la mesure a pris fin, la publication sur le site web sera modifiée.

*être utiles aux assurés, par exemple dans le cas d'un dispensateur de soins qui facture des services inutiles, il est actuellement prévu que seules les mesures ayant une conséquence directe pour l'assuré soient visibles lorsque le dispensateur de soins fait l'objet d'une recherche sur le site web de l'INAMI.*<sup>9</sup>  
(soulignement par l'Autorité)

18. Interrogé par l'Autorité sur la portée du terme 'actuellement' dans l'Exposé des motifs (et le risque de *function creep*<sup>10</sup>), le demandeur répond ce qui suit : *"En ce qui concerne le terme 'actuellement' : cela veut simplement dire que cette modification ne prévoit que ce changement. Il n'y a pas encore de projets pour publier davantage. Le terme peut simplement être supprimé sans que cela ne change quelque chose au contenu."*

L'Autorité prend acte du fait que le terme 'actuellement' sera supprimé.

## **PAR CES MOTIFS**

**l'Autorité,**

**souligne le fait que les conditions et les règles relatives à l'octroi du numéro INAMI ne peuvent pas être définies par le Comité de l'assurance** (points 6 à 8 inclus) ;

**estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans l'avant-projet :**

- reprendre l'objectif de la publication prévue à l'article 218, § 2 de la loi SSI (points 12-15) ;
- reprendre les modalités de la publication prévue à l'article 218, § 2 de la loi SSI (point 16) ;
- supprimer le terme 'actuellement' de l'Exposé des motifs (point 18).

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

---

<sup>9</sup> Voir l'Exposé des motifs, p. 53.

<sup>10</sup> C'est-à-dire l'extension de la finalité du traitement à un niveau tel que la protection en vertu du RGPD est totalement vidée de sa substance.