



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 97/2025 du 08 octobre 2025

Objet : Avis concernant un avant-projet de décret *modifiant le Code Wallon de l'action sociale et de la santé, en ce qui concerne le transport non-urgent de patients* (CO-A-2025-112)

Mots-clés : Transport non-urgent de patients – utilisation du numéro de Registre national – Désignation du responsable du traitement – délai de conservation des données à caractère personnel

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 Yves Coppieters, Ministre de la Santé, (ci-après « le demandeur »), reçue le 18 août 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 24 septembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité »), émet, le 08 octobre 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 avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé, en ce qui concerne le transport non-urgent de patients (ci-après, « **l'avant-projet** »).

2. L'avant-projet modifie le Chapitre IV du titre II du livre VI de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après, « **le CWASS** »), relatif au transport médico-sanitaire. Selon l'exposé des motifs, le cadre juridique actuellement en vigueur présente un vide normatif, dans la mesure où le décret régissant ce secteur n'a pas été suivi d'un arrêté d'exécution. Cette lacune entraînerait une confusion entre le transport de personnes et le transport de patients, ouvrant la porte à des pratiques dommageables pour le citoyen, notamment en raison de l'utilisation de moyens de transport inadaptés et de pratiques tarifaires excessives.

3. Toujours selon l'exposé des motifs, l'avant-projet vise à renforcer le cadre réglementaire existant par diverses mesures, notamment :
 - Le remplacement de l'appellation « transport médico-sanitaire » par « transport non-urgent de patients¹ » (ci-après, « **TNUP** »), afin de mieux distinguer ce type de transport des autres services ;
 - La mise en place d'un mécanisme de programmation des services de TNUP ;
 - L'intégration des véhicules sanitaires légers dans le CWASS, ceux-ci relevant désormais de la compétence de l'AVIQ ;
 - L'adaptation de certaines définitions ;
 - L'harmonisation des normes de fonctionnement applicables au TNUP, incluant notamment des dispositions relatives à la tarification, à l'affichage des tarifs, aux qualifications du personnel, aux conditions d'hygiène, aux tenues d'intervention, à l'équipement et à l'identification des véhicules ;
 - La reconnaissance des services de TNUP établis hors de la région de langue française ;
 - Le renforcement de mécanismes de contrôle et des sanctions en cas de non-respect des dispositions.

4. La demande d'avis porte sur les articles 6 et 10 de l'avant-projet, lesquels prévoient la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel :
 - L'article 6 insère un nouvel article 683/1 dans le CWASS, définissant les données à caractère personnel à fournir et à traiter dans le cadre de la **demande d'agrément des exploitants de services de TNUP** ;
 - L'article 10 insère un nouvel article 685/1 dans le CWASS, encadrant les données à caractère personnel devant être **mentionnées par l'ambulancier sur le bordereau de mission** présent à bord de chaque véhicule.

¹ Ce terme est défini à l'article 2, a) de l'avant-projet comme « *tout transport terrestre de patient effectué contre rémunération, vers ou depuis une institution de soins ou un dispensateur de soins, en ambulance ou en véhicule sanitaire léger, par un personnel qualifié, à l'exception des transports visés par la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente* ».

II. Examen du projet

A. Demande d'agrément par les exploitants de services de TNUP

a) Finalités du traitement et catégories de données à caractère personnel

5. L'article 6 de l'avant-projet précise que le traitement des données à caractère personnel est limité « *aux finalités de contrôle des qualifications des membres du personnel du service de transport non-urgent de patients et de contrôle d'assurabilité des membres du personnel du service de transport-non urgent de patients* ». L'Autorité considère que ces finalités s'inscrivent dans le cadre des conditions à remplir pour l'obtention de l'agrément² et n'appellent **pas de commentaire particulier**.

6. L'article 6 de l'avant-projet énumère les données à caractère personnel à fournir pour chaque membre du personnel du service de TNUP dans le cadre de la demande d'agrément :
 - « 1° le nom et le prénom de l'ambulancier ;
 - 2° le numéro de registre national de l'ambulancier ;
 - 3° le numéro de visa d'ambulancier de transport non-urgent de patients ;
 - 4° la preuve de l'assurance en responsabilité civile professionnelle pour chaque membre du personnel ;
 - 5° la date et le type de contrat de travail.

Concernant l'alinéa 1^{er}, 4°, la preuve consiste en une attestation de l'assureur certifiant que le personnel est couvert et précisant le nombre de personnes couvertes ».

7. L'Autorité constate que l'avant-projet autorise **l'utilisation du numéro d'identification du Registre national, sans en préciser la finalité concrète**. Lorsqu'une norme législative autorise l'utilisation de ce type de numéro pour des motifs qui le nécessitent, il convient d'en circonscrire la finalité d'utilisation avec toute la prévisibilité requise³. L'Autorité recommande dès lors **d'indiquer explicitement dans l'avant-projet la finalité concrète** pour laquelle cette donnée sera utilisée.

8. En outre, sur base des informations complémentaires reçues, il apparaît que le point 5° (la **date et le type de contrat de travail**) concerne **uniquement les ambulanciers**. Afin

² L'octroi de l'agrément est conditionné au respect des normes de fonctionnement visées à la section 3 du Chapitre IV, du titre II, du livre VI, de la deuxième partie du CWASS (art. 682 du CWASS).

³ En effet, l'utilisation d'un numéro d'identification unique tel que le numéro d'identification du Registre national présente des risques particuliers. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence :

- « *L'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichier, et*
- *Les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés »*

Voir l'avis n°19/2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

d'éviter toute confusion, l'Autorité recommande de **le préciser explicitement dans le texte.**

b) Délai de conservation des données à caractère personnel

9. L'article 6 de l'avant-projet prévoit une durée de conservation des données de **dix ans** au sein du service de TNUP. Selon les informations complémentaires reçues, cette durée semble justifiée à double titre :

« 1° Pour le service de TNUP, elle permet de prouver, pendant toute la durée de prescription des actions contractuelles (dix ans) et la majorité des actions extra-contractuelles, que le personnel répondait aux conditions légales (qualification, visa, assurance).

2° Pour l'Agence, chargée du contrôle et de la supervision des normes d'agrément, ce délai offre la possibilité de vérifier a posteriori, notamment en cas de litige, que les obligations légales étaient respectées ».

10. L'Autorité estime que le délai de conservation de dix ans est **proportionné**. Toutefois, elle recommande de préciser dans l'avant-projet **le point de départ de ce délai**, afin d'assurer une application cohérente et prévisible et de la durée de conservation des données.
11. Selon les informations complémentaires reçues, le délai de conservation de dix ans s'appliquerait également à l'Agence (voir également le considérant 24 ci-dessous). Toutefois, la rédaction actuelle de l'article 6 de l'avant-projet indique uniquement que les données sont conservées « au sein du service de TNUP ». L'Autorité recommande de **clarifier cette disposition** afin de préciser la durée de conservation applicable en ce qui concerne la **conservation des données par l'Agence**.

B. Bordereau de mission

a) Finalités du traitement et catégories de données à caractère personnel

12. L'article 10 de l'avant-projet prévoit que le service de TNUP dispose, à bord de chaque véhicule en mission, d'un bordereau de mission complété par l'ambulancier. Ce document contient les informations suivantes :

« 1° le numéro d'identification du véhicule ;

2° l'origine, la date et l'heure d'appel ;

3° le nom, prénom et les données d'identification à la mutuelle de tout patient pris en charge ainsi que les coordonnées de facturation du transport si elles sont différentes ;

4° le nom et prénom de l'ambulancier qui effectue le transport ;

5° le nom et prénom du médecin ou de l'infirmier présent ;

6° le lieu de prise en charge du patient et le lieu de destination ;

7° la date et l'heure de la prise en charge du patient et l'heure d'arrivée à destination ;

8° les modalités d'archivage des bordereaux de transport ;

9° une description détaillée :

a) De l'état général du patient ;

b) Des gestes posés par l'ambulancier sur le patient ;

c) De la surveillance permanente ou ponctuelle⁴ du patient réalisée par l'ambulancier et autres éléments jugés pertinents par l'ambulancier pour la prise en charge du patient ».

13. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que « le traitement des données à caractère personnel qui a lieu dans le cadre du bordereau de mission est limité aux finalités de contrôle qui permet de vérifier que le travail effectué par l'ambulancier a bien été réalisé, que le transport correspond bien à ce qui a été demandé et que la qualification du personnel correspond bien au type de transport effectué ».

14. L'Autorité prend acte de ces finalités, qu'elle **estime déterminées, explicites et légitimes**, conformément à l'article 5.1.B) du RGPD. Cependant, elle constate que **le lien entre chaque catégorie de données collectées et les finalités poursuivies n'est pas établi de manière explicite**, ce qui empêche d'évaluer si le traitement de données respecte le principe de minimisation des données à caractère personnel. Il semble que le traitement de l'ensemble des catégories de données mentionnées **ne soit pas nécessaire** à l'accomplissement des finalités listées. A titre d'exemple, l'Autorité s'interroge sur la nécessité du traitement des données relatives à l'état de santé du patient pour la finalité de contrôle de la qualification du personnel.

15. L'Autorité recommande donc de reformuler le paragraphe premier de l'article 10 afin de :

- Distinguer clairement **quelles catégories de données sont nécessaires pour chaque finalité** ;
- Garantir que **seules les données à caractère personnel adéquates, pertinentes et limitées soient traitées**, conformément au principe de minimisation des données.

16. La seule précision actuellement contenue à ce sujet figure au paragraphe 4 de l'article 10, lequel indique que les services de TNUP et l'Agence⁵ traitent les données visées au

⁴ La surveillance ponctuelle du patient vise « le contrôle intermittent de l'état de santé du patient, notamment au début et à la fin de la prise en charge du patient, effectué par un ambulancier, en fonction de l'état de santé du patient, de la prise en charge spécifique que celui-ci réclame et sous les conseils d'un médecin ». La surveillance permanente, quant à elle, vise « le contrôle ininterrompu de l'état de santé du patient qui justifie d'avoir une personne constamment à son chevet. Cette surveillance est assurée par un ambulancier, un infirmier ou un médecin, autre que le chauffeur du véhicule, et requiert l'utilisation d'une ambulance ».

⁵ Ce terme vise l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles.

paragraphe 1^{er}, 2°, 3°, 4°, 5° et 9°, **sans toutefois établir un lien clair avec les finalités poursuivies.**

17. Par ailleurs, **la rédaction de cette disposition mériterait d'être améliorée.** A titre d'exemple, au lieu d'indiquer « *le traitement des données à caractère personnel qui a lieu dans le cadre du bordereau de mission* » (art. 10, §2 de l'avant-projet), il serait préférable d'utiliser la formulation « *le traitement des données à caractère personnel qui a lieu aux fins de rédaction du bordereau de mission* ».
18. L'Autorité relève également que la notion de « *données d'identification à la mutuelle* » est **trop vague et manque de prévisibilité.** Elle recommande de remplacer cette notion par une **énumération précise des données effectivement reprises sur le bordereau** dans le texte de l'avant-projet.

b) Responsable du traitement

19. Le paragraphe 5 de l'article 10 de l'avant-projet désigne le service de TNUP comme responsable du traitement des données à caractère personnel visées au paragraphe 1^{er}. Le bordereau de mission est transmis à l'Agence, sur demande, lorsque celle-ci effectue un contrôle.
20. L'Autorité s'interroge sur **l'opportunité de désigner également l'Agence comme responsable de traitement**, dans la mesure où elle traite les données mentionnées sur les bordereaux dans le cadre de ses missions de contrôle⁶.
21. L'Autorité rappelle⁷ à cet égard que la détermination par la réglementation du responsable du traitement participe à la prévisibilité de la norme et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. Elle souligne également que la notion de responsable du traitement est un concept factuel et fonctionnel⁸. En d'autres termes, ce concept vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles/activités réel(le)s des acteurs qui interviennent dans une activité de traitement de données à caractère personnel. Il est également nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel, quelle entité/organisme, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise des moyens essentiels utilisés pour atteindre cette finalité. La qualification du responsable du traitement doit donc s'appuyer sur une analyse factuelle du degré de maîtrise

⁶ Voir en ce sens l'article 689 du CWASS relatif aux contrôles des dispositions du Chapitre relatif au TNUP.

⁷ Voir en ce sens l'avis n°15/2025 du 27 février 2025 sur un avant-projet de loi relatif à la planification d'urgence et la gestion de crise, cons. 10 à 13.

⁸ La notion de responsable de traitement est définie à l'article 4.7 du RGPD.

à l'égard des finalités et moyens essentiels du traitement pour lequel cette qualification est faite (ce qu'il appartient à l'auteur de l'avant-projet de faire).

22. Lorsque les finalités de traitement sont déterminées par voie législative, il convient d'avoir égard aux missions de service et/ ou obligations légales réalisées ou exécutées à l'aide de ces traitements de données à caractère personnel pour identifier les rôles au regard du RGPD. En effet, par nature, **c'est l'entité qui est titulaire de telles missions ou qui est redevable de telles obligations qui est responsable des traitements de données nécessaires à leur réalisation ou exécution**⁹.
23. En l'espèce, l'Autorité estime qu'il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de **désigner l'Agence comme responsable du traitement pour les traitements des données utilisées dans le cadre de sa mission de contrôle** prévue au Chapitre IV du CWASS. Elle invite l'auteur de l'avant-projet à **procéder à cette analyse**. Si celle-ci aboutit à une réponse affirmative, il conviendrait de **compléter le texte en conséquence**, afin d'assurer toute la prévisibilité requise en ce qui concerne l'allocation des responsabilités de traitement à l'autorité publique concernée.
24. Par ailleurs, si l'Agence, dans le cadre de ses missions de contrôle, est amenée à **encoder ou à traiter les données** à caractère personnel reprises sur le bordereau de mission (ce que les informations complémentaires reçues du demandeur semblent impliquer), le texte de l'avant-projet **doit expressément prévoir ce traitement et l'encadrer de manière adéquate**.

c) Délai de conservation des données à caractère personnel

25. L'article 10 de l'avant-projet prévoit que les bordereaux de mission sont conservés pendant une période de 10 ans « au sein du service de TNUP ». La description détaillée visée au point 9° est, quant à elle, conservée pendant une période de 30 ans.
26. L'Autorité rappelle que 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 traitées¹⁰.

⁹ Voir en ce sens l'avis n°87/2025 du 24 septembre 2025 sur un avant-projet de décret *sur l'activation des bénéficiaires du revenu d'intégration par l'inscription obligatoire après de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*, cons. 24.

¹⁰ Voir l'article 5.1.e) du RGPD.

27. L'Autorité relève que la durée de conservation de 30 ans prévue pour les données visées au point 9° ne semble **pas proportionnée aux finalités de contrôle** énoncées au paragraphe 2 de l'article 10. Elle invite l'auteur de l'avant-projet à justifier cette durée en établissant un lien entre la durée retenue et les finalités visées. A défaut d'une telle justification, l'Autorité recommande de limiter **la durée de conservation de ces données à caractère personnel à un délai adéquat et proportionné** au regard des finalités poursuivies.
28. L'article 10, §6 de l'avant-projet prévoit que le bordereau de mission est transmis, sur demande de l'Agence, aux membres du personnel de l'Agence en cas de contrôle. Si dans ce contexte, l'Agence est amenée à **encoder les données** à caractère personnel contenues sur le bordereau, il conviendrait que **le texte prévienne également le délai de conservation applicable aux données ainsi encodées.**

PAR CES MOTIFS,

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

- Indiquer dans l'avant-projet la finalité concrète pour laquelle le numéro de Registre national sera utilisé (cons. 7) ;
- Préciser que le traitement de la date et du type de contrat de travail concerne uniquement les ambulanciers (cons. 8) ;
- Préciser le point de départ du délai de conservation des données fournies dans le cadre de la demande d'agrément (cons. 9 et 10) ;
- Indiquer la durée de conservation maximale des données par l'Agence dans le cadre de la demande d'agrément par les exploitants de services de TNUP (cons. 11) ;
- Distinguer clairement quelles catégories de données sont nécessaires pour chaque finalité et garantir que seules les données à caractère personnel adéquates, pertinentes et limitées sont traitées (cons. 14 à 16) ;
- Améliorer la rédaction de l'article 10, §2 de l'avant-projet (cons. 17) ;
- Remplacer la notion de « *données d'identification à la mutuelle* » par une énumération précises des données effectivement reprises sur le bordereau (cons. 18) ;
- S'interroger sur l'opportunité de désigner l'Agence comme responsable du traitement pour les traitements de données effectués dans le cadre de sa mission de contrôle (cons. 20 à 23) ;

- Encadrer le traitement des données à caractère personnel par l'Agence si elle est amenée à encoder les données reprises sur le bordereau de mission (cons. 24) ;
- Justifier la durée de conservation de 30 ans pour les données visées au point 9° de l'article 10. A défaut d'une telle justification, limiter la durée de conservation à un délai adéquat et proportionné au regard des finalités poursuivies (cons. 25 à 27) ;
- Si l'Agence encode les données à caractère personnel reprises sur le bordereau, prévoir le délai de conservation applicable (cons. 28).

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