



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 19/2023 du 20 janvier 2023

Objet : Avant-projet de loi *sur la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent* (CO-A-2022-291)

Traduction¹

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

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* (Règlement général sur la protection des données, 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 Madame Sarah Schlitz, Secrétaire d'État à l'Égalité des Genres, à l'Égalité des Chances et à la Diversité (ci-après "le demandeur"), reçue le 10/11/2022 ;

Émet, à la majorité de ses membres, conformément à l'article 25 de la LCA, le 20 janvier 2023, l'avis suivant :

¹ Pour la version originale validée collégialement, cf. la version néerlandaise du texte qui est disponible sur la version NL de la rubrique « avis » du site web de l'Autorité

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité sur l'avant-projet de loi *sur la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent* (ci-après "l'avant-projet de loi" ou "l'avant-projet").

2. Il ressort de l'Exposé des motifs que cet avant-projet de loi soumis pour avis a pour objectif de mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe *sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique* du 11 mai 2011 (ci-après "la Convention d'Istanbul"), qui a notamment pour but "*de protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*" ainsi que "*de concevoir un cadre global, des politiques et des mesures de protection et d'assistance pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique*"². L'avant-projet de loi se base également sur la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 *établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil* (ci-après "la Directive 2012/29/UE").

3. Le 26 novembre 2021, dans le cadre de la mise en œuvre des normes susmentionnées, l'État fédéral belge, les communautés et les régions ont adopté le *Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre (PAN) 2021-2025*.

4. Dans ce contexte, l'avant-projet de loi vise à créer un cadre général pour la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent. Conformément à l'article 3, § 2 de l'avant-projet de loi, le féminicide est défini comme "*l'homicide d'une femme en raison de son genre ou la mort d'une femme résultant de pratiques qui causent un dommage sur les femmes*". En vertu de l'article 3, § 3 de l'avant-projet de loi, par homicide fondé sur le genre, il y a lieu d'entendre "*l'homicide d'une personne en raison de son genre, ou la mort d'une personne résultant de pratiques dommageables fondées sur le genre pour ces personnes (...). Les homicides fondés sur le genre sont soit intimes, soit non-intimes, soit indirects (...)*".

5. Sous son Titre III ("*Collecte de données et publications*"), l'avant-projet de loi prévoit un enregistrement de données à caractère personnel dans le cadre de l'établissement de rapports quantitatifs et qualitatifs et d'études concernant ces féminicides et homicides fondés sur le genre (articles 8 et 9 de l'avant-projet). Il prévoit également un traitement de données à caractère personnel

² Voir l'article 1 de la Convention d'Istanbul, <https://rm.coe.int/1680084840>.

par le *Comité interdisciplinaire d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre* qui doit être créé, en vue de l'analyse de cas individuels afin d'identifier les lacunes structurelles dans la politique et de formuler des recommandations concrètes (article 10 de l'avant-projet).

6. En ce qui concerne les articles 8 et 12, l'avant-projet de loi est également simultanément soumis pour avis à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a) Compétence et principe de légalité

7. L'Autorité souligne que tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la *Constitution*. Ce droit n'est toutefois pas absolu. Les articles 8 de la CEDH et 22 de la *Constitution* n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans le droit à la protection de la vie privée (comprenant également les données à caractère personnel), mais exigent que cette ingérence soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un intérêt social général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit³. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données.

8. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale⁴ et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement⁵ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par ex. Cour Constitutionnelle, Arrêt du 4 avril 2019, n° 49/2019 ("*Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit*").

⁴ Article 6.1.c) du RGPD.

⁵ Article 6.1.e) du RGPD.

9. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée⁶. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "*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*"⁷.

10. Les traitements de données à caractère personnel auxquels donne lieu le présent avant-projet soumis pour avis reposent sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, plus précisément l'établissement périodique par le ou la Ministre ou par l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (ci-après "l'Institut") de rapports et d'études, dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent. Certains traitements de données à caractère personnel prévus s'inscrivent également dans le cadre de l'exécution d'obligations internationales (à savoir l'article 11 de la Convention d'Istanbul et la Directive 2012/29/UE). Sur la base du texte du présent avant-projet de loi, il convient de conclure que certains des traitements de données à caractère personnel envisagés impliqueront une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, étant donné qu'ils concernent des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 10 du RGPD (à savoir des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions).

11. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s) et concrètes⁸, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que ce ne soit clair), les (catégories) de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁹, les

⁶ Avis 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données", *Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, p. 189 ;*
- l'Avis 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé", *Doc. Parl. Chambre 2002-03, n° 2125/2, p. 539 ;*
- l'Avis 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl. Chambre 2004-05, n° 1437/2.*

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

⁸ Voir également l'article 6.3 du RGPD.

⁹ La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

(catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées¹⁰, les circonstances dans lesquelles elles le seront ainsi que, le cas échéant et pour autant que cela soit nécessaire, la limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

12. Cela n'exclut évidemment pas que dans la mesure où les éléments essentiels des traitements de données envisagés sont définis dans l'avant-projet, d'autres détails et modalités (techniques) puissent être élaborés dans des dispositions exécutoires, certes après l'avis complémentaire de l'Autorité et à condition qu'une délégation suffisamment précise au Roi existe à cet effet.

13. L'Autorité constate que l'avant-projet de loi soumis pour avis ne contient pas (de manière suffisamment précise) tous les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel envisagés, empêchant ainsi l'Autorité d'en vérifier la nécessité et la proportionnalité dans cette phase. Dès lors, le demandeur est prié de soumettre à nouveau l'avant-projet à l'Autorité, après avoir apporté les modifications conformément aux remarques reprises dans le présent avis.

b) Traitement de données à caractère personnel en vue de rédiger et de publier un rapport statistique annuel (article 8 de l'avant-projet) et une étude bisannuelle sur les féminicides et les homicides fondés sur le genre (article 9 de l'avant-projet)

14. Le Titre III de l'avant-projet de loi concerne la collecte de données et les publications. À cet égard, l'article 8, alinéa 1^{er} de l'avant-projet dispose tout d'abord qu' "*en vue de l'exécution des articles 8, 9 et 10 de la présente loi, les autorités* [Ndt : il convient d'ajouter "compétentes"] *recueillent les données pertinentes*".

15. Conformément à l'**article 8** de l'avant-projet de loi, **le ou la Ministre ou l'Institut publie annuellement un rapport reprenant les principales statistiques** liées aux féminicides et aux homicides fondés sur le genre, ainsi que sur "*les caractéristiques de la victime, de l'auteur et de la relation entre la victime et l'auteur*". L'article 8 de l'avant-projet contient une énumération des informations que ce rapport annuel doit au moins reprendre :

- "*le nombre de féminicides et leur classification en catégories et types visés à l'article 3, § 2 ;*
- "*le nombre d'homicides fondés sur le genre et leur classification en catégories et types visés à l'article 3, § 3 ;*
- "*le nombre de plaintes, d'informations, d'instructions et de condamnations pour les violences visées à l'article 3, § 2, § 3 et § 4 ;*

¹⁰ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18 et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

- *le nombre de tentatives de féminicides et d'homicides fondés sur le genre visées à l'article 3, § 4 ;*
- *le nombre d'ordonnances d'interdiction temporaire de résidence prononcées en application des articles 3 et 5 de la loi du 15 mai 2012 relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique, ainsi que le nombre d'ordonnances non-respectées et les condamnations visées aux articles 5/1 et 5/2 de la même loi ;*
- *le nombre de classements sans suite de plaintes en matière de violences visées à l'article 3, § 2 et § 3 [et] leurs catégories ;*
- *le nombre de plaintes déposées pour les féminicides et les homicides fondés sur le genre et leurs tentatives visées à l'article 3, § 4 et les violences de genre ;*
- *les chiffres internationaux disponibles concernant les féminicides et leur comparaison avec les données disponibles en Belgique."*

16. L'article 8, alinéa 3 dispose toutefois que le Roi déterminera notamment la ventilation plus fine des données à collecter, la méthode de collecte et la méthode d'enregistrement.

17. **L'article 9** de l'avant-projet de loi établit que **le ou la Ministre ou l'Institut publie tous les deux ans une étude** sur les féminicides et sur les homicides fondés sur le genre et plus précisément sur la prévalence des différentes catégories et types visés à l'article 3, § 2, § 3 et § 4, sur leur développement au fil du temps et sur les mesures prises pour endiguer le phénomène, sur les données pertinentes relatives aux victimes, aux auteurs, à la relation entre la victime et l'auteur, aux circonstances entourant la mort, aux caractéristiques de l'incident et aux motifs liés au genre de la victime.

18. L'article 9, § 2 de l'avant-projet établit que le Roi détermine l'entrée en vigueur et les autres modalités d'exécution de la disposition précitée.

1. Finalités

19. Aux termes de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ces données ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. L'Autorité souligne que conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution*, la (les) finalité(s) du traitement de données à caractère personnel envisagé doi(ven)t être définie(s) dans une norme légale formelle¹¹.

¹¹ Voir les points 7-11 ci-dessus.

20. Dans l'Exposé des motifs¹², il est précisé que la rédaction et la publication du rapport statistique annuel visé à l'article 8 et de l'étude bisannuelle visée à l'article 9 - et par conséquent les traitements de données à caractère personnel y afférents - visent à mettre en œuvre l'article 11 de la Convention d'Istanbul qui prescrit la collecte et la publication des données en question, ainsi que la deuxième et la septième recommandations du Comité des Parties (COPA) instauré par ladite Convention et l'article 28 de la Directive 2012/29/UE.

21. L'article 11 de la Convention d'Istanbul dispose ce qui suit :

"1. Aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention, les Parties s'engagent :

a) à collecter les données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention ;

b) à soutenir la recherche dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, afin d'étudier leurs causes profondes et leurs effets, leur fréquence et les taux de condamnation, ainsi que l'efficacité des mesures prises pour mettre en œuvre la présente Convention.

2. Les Parties s'efforcent d'effectuer des enquêtes basées sur la population, à intervalle régulier, afin d'évaluer l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.

3. Les Parties fournissent les informations collectées conformément au présent article au groupe d'experts, mentionné à l'article 66 de la présente Convention, afin de stimuler la coopération internationale et de permettre une comparaison internationale.

4. Les Parties veillent à ce que les informations collectées conformément au présent article soient mises à la disposition du public."

22. Le COPA créé par l'article 67 de la Convention d'Istanbul préconise, dans ses recommandations du 15 décembre 2020, onze mesures dans le cadre de la mise en œuvre de la convention précitée, dont *"Améliorer les données disponibles, et leur collecte, sur les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et publier à échéance régulière un rapport ; rendre obligatoire la collecte de données relatives aux victimes, à leur sexe, et à leur relation avec l'agresseur, en particulier concernant les homicides au sein du couple ou entre ex-partenaires, afin de permettre l'examen approfondi des circonstances de ces affaires"*¹³.

¹² Exposé des motifs, point 3.4 ("Collecte de données, mécanisme d'analyse et publications"), p. 32.

¹³ Voir l'Exposé des motifs, point 2.2.2, p. 20.

23. L'article 28 ("*Communication de données et de statistiques*") de la Directive 2012/29/UE stipule que les États membres communiquent à la Commission "*tous les trois ans, les données disponibles indiquant la manière dont les victimes ont fait valoir les droits énoncés dans la présente directive*".

24. Il y a lieu de constater que le présent avant-projet ne précise nulle part explicitement la (les) finalité(s) pour laquelle (lesquelles) les données à caractère personnel en question seront collectées et traitées. Dès lors, l'exigence d'une (de) "finalité(s) déterminée(s) et explicite(s)" au sens de l'article 5.1.b) du RGPD susmentionné n'est pas remplie. L'article 2 de l'avant-projet mentionne uniquement de manière très générale que les dispositions qu'il contient ont pour objet la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent.

25. Les finalités doivent toutefois être formulées de manière suffisamment précise pour qu'un justiciable connaisse clairement les raisons exactes qui donnent lieu au traitement de ses données à caractère personnel¹⁴. À la lecture de ces finalités, il doit pouvoir déduire quel(s) traitement(s) de données est (sont) nécessaire(s) pour les atteindre. Une description précise des finalités du ou des traitements est également importante afin de permettre au responsable du traitement de déterminer quelles (catégories de) données à caractère personnel doivent précisément être collectées et traitées (voir ci-après). Les données traitées doivent en effet être pertinentes par rapport aux finalités. Des finalités formulées de manière trop large ou trop vague engendrent le risque d'un traitement d'un trop grand éventail de données à caractère personnel¹⁵.

26. Par conséquent, l'Autorité souligne qu'il faut préciser dans le présent avant-projet de loi pour quelle(s) finalité(s) les données à caractère personnel en question seront collectées et traitées dans le cadre des articles 8 et 9 de l'avant-projet, le cas échéant en faisant notamment référence aux normes et instruments juridiques pertinent(e)s cité(e)s (entre autres) ci-dessus. Il est recommandé au moins de mentionner expressément dans le présent avant-projet de loi les finalités telles que reprises à l'article 11 de la Convention d'Istanbul, à savoir "*[l'étude des] causes profondes et leurs effets, leur fréquence et les taux de condamnation, ainsi que l'efficacité des mesures (...)*" en matière de féminicides et d'homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent et "*[l'évaluation*

¹⁴ Voir dans le même sens l'avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, qui affirmait que la finalité "*de datamatching et de datamining en vue d'une lutte efficace contre la fraude sociale*" était formulée de manière trop large pour fournir au justiciable suffisamment de précision quant aux circonstances exactes du regroupement de ses données à caractère personnel dans un datawarehouse. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_34_2018.pdf.

Voir également l'avis n° 99/2019 de l'Autorité du 3 avril 2019, dans lequel l'Autorité estimait que la finalité "*la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la protection sociale*" était aussi définie de manière trop vague. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf.

¹⁵ Pouillet, Y., Rosier, K. et de Terwangne, C., *Le Règlement Général Sur La Protection Des Données (RGPD/GDPR) : Analyse Approfondie*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 95.

de] l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la (...) Convention."

2. **Proportionnalité¹⁶ et minimisation des données**

27. 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. L'Autorité constate que l'avant-projet de loi ne précise pas suffisamment quelles (catégories de) données à caractère personnel seront collectées et traitées dans le cadre des articles 8 et 9 de l'avant-projet afin de lui permettre de contrôler en l'espèce la proportionnalité et le respect du principe de minimisation des données. L'article 8, § 3 comprend une autorisation au Roi afin de déterminer "*la ventilation plus fine des données à collecter*". L'article 9 ne fait mention que des "*données pertinentes relatives aux victimes¹⁷, aux auteurs, à la relation entre la victime et l'auteur, aux circonstances entourant la mort, aux caractéristiques de l'incident et aux motifs liés au genre de la victime¹⁸*".

29. Comme cela a été précisé ci-dessus, les dispositions soumises pour avis concernent toutefois le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel - à savoir (au moins) des données relatives aux condamnations pénales et/ou aux infractions (art. 10 du RGPD). Dès lors, les catégories de données à caractère personnel collectées et traitées doivent également être reprises de manière précise dans une *loi au sens formel* - c'est-à-dire dans l'avant-projet même et pas dans un arrêté royal.

¹⁶ L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'une ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel n'est autorisée que si celle-ci est nécessaire et liée à la (aux) finalité(s) poursuivie(s). Un traitement de données à caractère personnel est qualifié de nécessaire s'il constitue la mesure la moins intrusive pour atteindre l'objectif visé (d'intérêt public). Dès lors, il est nécessaire : - Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur la base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;

- Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit à la protection de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. À cet effet, il faut pouvoir démontrer à l'aide d'une description détaillée et de preuves factuelles et objectives pour quelles raisons les autres mesures moins intrusives ne suffisent pas pour atteindre l'objectif recherché. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore prouver que le traitement est proportionné (au sens strict) à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu et les droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement.

¹⁷ L'Autorité souligne à cet égard que les données des victimes de féminicides et d'autres homicides fondés sur le genre ne relèvent pas du champ d'application du RGPD. Le considérant 27 du RGPD précise en effet à ce sujet : "*Le présent règlement ne s'applique pas aux données à caractère personnel des personnes décédées.*" Les données à caractère personnel des victimes d'une tentative de féminicide ou d'un autre homicide fondé sur le genre relèvent toutefois bel et bien du champ d'application du RGPD, de même que les données des auteurs (présumés) et des éventuelles autres personnes concernées.

¹⁸ Soulèvement par l'Autorité.

30. L'Autorité constate que l'avant-projet ne contient pas non plus de précisions concernant les flux exacts de données qui auront lieu dans le cadre de la rédaction et de la publication des rapports visés aux articles 8 et 9. Ainsi, on ne sait pas clairement quelle(s) entité(s) fournira (fourniront) quelles données au ou à la Ministre et/ou à l'Institut. Il ressort de l'Exposé des motifs que l'on vise l'enregistrement "notamment" au niveau des services de police et des parquets des féminicides et des homicides fondés sur le genre afin de pouvoir collecter les données utiles à la publication des rapports statistiques et qualitatifs.

31. L'Autorité n'est toutefois pas convaincue de la nécessité de la communication ou de la transmission des données à caractère personnel des victimes, des auteurs (présumés) et des autres personnes concernées au ou à la Ministre et à l'Institut afin de remplir les obligations reprises dans la Convention d'Istanbul et la Directive 2012/29/UE. Elle estime qu'en vue du respect du principe de proportionnalité et du principe de minimisation des données, il faut vérifier si ces obligations ne peuvent pas être respectées par l'établissement de statistiques et de rapports (déjà anonymisés) par les services de police et les parquets et par la transmission de ceux-ci au ou à la Ministre et/ou à l'Institut en vue d'une publication. L'Autorité souligne à cet égard que les services de police fédérale et locale établissent déjà annuellement des statistiques de criminalité sur la base des données reprises dans la Banque de données nationale générale (BNG). Si le demandeur estime que dans le cadre de l'exécution des articles 8 et 9 de l'avant-projet et du respect des obligations de la Convention d'Istanbul et/ou de la Directive 2012/29/UE, il serait encore nécessaire que certaines données à caractère personnel soient transmises au ou à la Ministre ou à l'Institut, la nécessité doit alors être dûment motivée dans l'Exposé des motifs.

32. Le cas échéant, les autres éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel par le ou la Ministre et/ou l'Institut doivent également être mentionnés dans l'avant-projet (le délai de conservation des données, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront ainsi que, le cas échéant et pour autant que cela soit nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD).

33. L'Autorité précise que le traitement envisagé prévu à l'article 8 de l'avant-projet de loi concerne des traitements ultérieurs de données à caractère personnel à des fins statistiques. Par conséquent, l'article 89 du RGPD doit être respecté à cet égard.

34. L'article 89.1 du RGPD requiert que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques soit encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient mises en place pour assurer le respect du principe de minimisation des

données et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière.

35. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes¹⁹. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées²⁰ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.

36. L'Autorité rappelle à cet égard que l'identification d'une personne ne concerne pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. Conformément au considérant 26 du RGPD, il convient, pour déterminer si une personne physique est identifiable, de "*prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement*". L'Autorité souligne que le risque de réidentification est en l'espèce élevé, et ce en premier lieu au vu du fait que les faits concernés seront peut-être médiatisés dans certains cas et connus publiquement, ce qui facilite la (ré)identification. En deuxième lieu, il ressort de l'Exposé des motifs que le nombre de faits qui feront l'objet de l'enquête (statistique) quantitative et qualitative est peu élevé ("*Selon ces sources associatives, seize femmes ont été victimes de féminicides en Belgique depuis le début de l'année 2022. (...)*"²¹), ce qui accroît encore le risque de réidentification. Dès lors, il convient de conclure qu'il sera peut-être impossible en l'occurrence d'anonymiser les données à caractère personnel concernées – dans la mesure où celles-ci seront transmises de manière individuelle et non agrégée au ou à la Ministre et à l'Institut, vu ce qui précède et vu la composition des ensembles de données dont le traitement et la publication sont prévus dans l'avant-projet (cf. par exemple la (combinaison de la) publication de données concernant "les caractéristiques de la victime" et "la relation existante entre la victime et l'auteur", comme prévu à l'article 9 de l'avant-projet)²². En ce qui concerne les données qui seront transmises par les services de police et les parquets au ou à la Ministre

¹⁹ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (art. 4.1) du RGPD, *a contrario*).

²⁰ "*Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable.*" (voir l'article 4.5) du RGPD).

²¹ Exposé des motifs, p. 3. Soulignement par l'Autorité.

²² Cf. à ce sujet S. OCHOA, J. RASMUSSEN, C. ROBSON et M. SALIB, "Reidentification of Individuals in Chicago's Homicide Database: A Technical and Legal Study", 2002, https://www.researchgate.net/profile/Jamie-Rasmussen-2/publication/2838440_Reidentification_of_Individuals_in_Chicago's_Homicide_Database_A_Technical_and_Legal_Study/links/02e7e5285993363394000000/Reidentification-of-Individuals-in-Chicagos-Homicide-Database-A-Technical-and-Legal-Study.pdf, p. 14.

et à l'Institut, il faut partir du principe qu'il sera question de **données à caractère personnel pseudonymisées**, qui peuvent être associées à une personne physique par l'utilisation de données complémentaires, et doivent être considérées comme des données relatives à une personne physique identifiable au sens du RGPD (considérant 26 du RGPD).

37. En ce qui concerne les *rappports* qui seront publiés par le ou la Ministre ou l'Institut conformément aux articles 8 et 9 de l'avant-projet de loi, cet avant-projet doit prévoir que ces derniers doivent veiller à ce que ces rapports contiennent exclusivement des **données agrégées et anonymisées**²³. Ces rapports doivent ainsi être établis de manière à ce qu'il ne soit raisonnablement pas possible de réidentifier les personnes concernées (à savoir les victimes de tentatives de féminicide ou d'homicide fondé sur le genre ainsi que les auteurs (présumés) et les autres éventuelles personnes concernées). L'Autorité souligne l'importance d'une approche réfléchie en matière d'anonymisation en l'espèce, vu le caractère extrêmement sensible des données concernées et les risques pour les personnes concernées ainsi que pour les procédures judiciaires pendantes en cas de réidentification.

38. L'Autorité constate que ni l'avant-projet, ni l'Exposé des motifs ne contiennent des informations quant à la stratégie d'anonymisation envisagée. La transparence quant à la stratégie d'anonymisation retenue ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification sont toutefois essentielles.

39. Afin d'éviter la réidentification des personnes concernées, l'Autorité propose l'application de la technique de "**confidentialité différentielle**"²⁴ aux données agrégées²⁵⁻²⁶, ce qui permet de s'assurer que ces données agrégées seront anonymisées. La simple agrégation des données à caractère personnel concernées ne suffirait pas en l'espèce à exclure la possibilité de réidentification des personnes concernées vu l'ampleur potentiellement et relativement limitée des ensembles de données.

²³ Les notions d'agrégation et de généralisation des données à caractère personnel ont souvent confondues. Conformément à la littérature scientifique, le terme généralisation est employé pour le procédé technique par lequel les données d'une personne concernée sont rendues moins précises (par exemple remplacement de sa date de naissance par l'âge, de l'adresse par un code postal) ; les données généralisées se rapportent toutefois encore à une seule personne. L'agrégation par contre est le procédé technique par lequel les informations relatives à des personnes physiques sont réunies de manière telle que chaque donnée se rapporte au moins à un groupe de personnes. Par exemple des informations sur le nombre de personnes qui, à une date donnée, ont voyagé de Liège à Bruxelles ou le nombre de femmes qui résident dans une commune déterminée, sont des données agrégées.

²⁴ Cf. à cet égard notamment : <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/planning-management/process/disclosure-avoidance/differential-privacy.html>, plus en profondeur, C. DWORK, A. ROTH, "The Algorithmic Foundations of Differential Privacy", Theoretical Computer Science, Vol. 9, N° 3-4 (2014) 211-407, disponible à l'adresse : <https://www.cis.upenn.edu/~aaroht/Papers/privacybook.pdf> ; <https://opendp.org/> ; <https://www.smals.be/fr/content/differential-privacy> (consultés la dernière fois le 24/01/2023).

²⁵ L'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation.

²⁶ Voir également à cet égard l'avis 274/2022 de l'Autorité, disponible à l'adresse <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-274-2022.pdf>.

c) Traitement de données à caractère personnel par le Comité interdisciplinaire d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre (article 10 de l'avant-projet)

40. L'article 10 de l'avant-projet de loi prévoit la création d'un **Comité interdisciplinaire d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre**. Conformément au § 1^{er} de la disposition précitée, la mission de ce Comité qui doit être créé consistera d'une part à analyser les féminicides et les homicides fondés sur le genre et en particulier, à des fins de prévention, leurs causes et d'autre part, à formuler des recommandations au Gouvernement.

41. L'article 10, § 2 de l'avant-projet autorise le Roi à déterminer la composition et le fonctionnement du Comité ainsi que les données d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre à transmettre.

42. L'Exposé des motifs précise que le but est de charger le Comité interdisciplinaire de l'analyse des *"cas individuels afin d'identifier les lacunes structurelles et de formuler des recommandations concrètes à l'égard des différentes instances et professions qui ont été en contact avec la victime et/ou le suspect, afin de prévenir les féminicides et les homicides fondés sur le genre à l'avenir (...)* Il s'agit dès lors d'une démarche qui diffère de l'établissement du rapport quantitatif (annuel) et du rapport qualitatif (bisannuel) se rapportant aux féminicides et aux homicides fondés sur le genre. L'analyse du Comité interdisciplinaire se concentre sur des cas individuels et concrets plutôt que sur des données chiffrées²⁷.

43. L'Autorité souligne que, vu la description susmentionnée de la mission du Comité interdisciplinaire, des données judiciaires et dès lors des données à caractère personnel (sensibles) des victimes (en cas de *tentative de féminicide ou d'homicide fondé sur le genre au sens de l'article 3, § 4 de l'avant-projet*), des suspects et des éventuelles autres personnes concernées seront inévitablement traitées.

44. Vu ce qui précède, il ne suffit dès lors pas - comme le prévoit l'article 10, § 2 de l'avant-projet - de reprendre les (catégories de) données à caractère personnel à traiter et les autres éléments essentiels du traitement²⁸ dans un arrêté d'exécution. Vu l'ingérence importante dans les droits et

²⁷ Exposé des motifs, p. 33-34.

²⁸ À savoir le délai de conservation des données, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que, le cas échéant et pour autant que cela soit nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(s) aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

libertés des personnes concernées, conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution*, ces éléments doivent être repris dans une loi formelle²⁹.

45. Cependant, l'avant-projet ne prévoit pas quelles (catégories de) données à caractère personnel de quelles (catégories de) personnes concernées seront collectées et traitées par le Comité et les autres éléments essentiels du traitement n'y sont pas non plus mentionnés (le délai de conservation des données, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que, le cas échéant et pour autant que cela soit nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD). Ces éléments doivent être repris dans l'avant-projet.

d) Responsable(s) du traitement

46. Certes, lorsque les finalités et les moyens de traitement sont déterminés par le droit national, "*le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit [national]*"³⁰. Si les États membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent, à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre³¹. En d'autres termes, la désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique. En juger autrement serait non seulement contraire à la lettre du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.

47. L'Autorité constate que l'avant-projet ne désigne pas le(s) responsable(s) des traitements prévus de données à caractère personnel, tant dans le cadre des articles 8 et 9 que dans le cadre de l'article 10 de l'avant-projet. La détermination par la loi du (des) responsable(s) du traitement contribue à la transparence et facilite l'exercice des droits des personnes concernées tels que définis aux articles 12-22 du RGPD. L'Autorité profite de cette occasion pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En d'autres termes, pour chaque traitement de données à caractère personnel, il faut vérifier qui poursuit effectivement la finalité et qui contrôle le traitement³².

²⁹ Voir les points 7-11 ci-dessus.

³⁰ Article 4.7), du RGPD. Concernant la détermination des obligations respectives des responsables conjoints du traitement, lire également l'article 26.1 du RGPD.

³¹ Lire l'article 6.3, paragraphe 2 et les considérants 8 et 10 du RGPD.

³² Tant le Comité européen de la protection des données que l'Autorité ont souligné que le concept de responsable du traitement devait être abordé dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 07/2020 *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*, version 2.1 adoptée le 7 juillet 2021, p. 11 e.s. (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-qdpr_fr) (attention, cette version en français n'a pas encore été approuvée officiellement) et Autorité

48. Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur précise que le responsable des traitements de données à caractère personnel envisagés est désigné aux articles 8, 9, 10 et 12 de l'avant-projet. Les dispositions précitées mentionnent toutefois plusieurs personnes ou entités, comme le ou la Ministre qui a l'Égalité de genre dans ses compétences, l'Institut et le Comité interdisciplinaire. L'avant-projet ne définit toutefois pas quelle(s) entité(s) doi(ven)t être considérée(s) comme responsable(s) du traitement pour quel(s) traitement(s) de données à caractère personnel. Il convient de le préciser.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet de loi :

- préciser les finalités du traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la rédaction et de la publication des rapports quantitatifs (annuels) et qualitatifs (bisannuels) tels que visés aux articles 8 et 9 de l'avant-projet de loi (points 18-26) ;
- prévoir la communication de statistiques anonymisées par les services compétents au ou à la Ministre et à l'Institut en vue de la publication des rapports visés aux articles 8 et 9, ou reprendre dans l'Exposé des motifs la motivation de la nécessité du traitement de ces (catégories particulières de) données à caractère personnel par ces derniers ainsi que les éléments essentiels du traitement et prévoir des garanties et une information suffisantes concernant la stratégie d'anonymisation, en particulier au vu du risque élevé de réidentification et du caractère extrêmement sensible des données concernées (points 27-39) ;
- reprendre dans la loi formelle les éléments essentiels du traitement de (catégories particulières de) données à caractère personnel réalisé par le Comité interdisciplinaire et supprimer les termes "*les données d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre à transmettre*" à l'article 10, § 2 de l'avant-projet de loi (points 40-45) ; et

de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement / sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p. 1 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/notions-de-responsable-de-traitement-sous-traitant-au-regard-du-reglement-eu-2016-679.pdf>).

- préciser l'identité du (des) responsable(s) du traitement des données à caractère personnel tant en ce qui concerne les articles 8 et 9 qu'en ce qui concerne l'article 10 de l'avant-projet de loi (points 46-48).

Le demandeur est prié de soumettre à nouveau l'avant-projet à l'Autorité après avoir apporté les modifications conformément aux remarques formulées dans le présent avis.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice