



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.942/16
van 22 april 2024

avis 75.942/16
du 22 avril 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'ter uitvoering van
artikel 433^{quater}/2 van het
Strafwetboek'

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 433^{quater}/2 du code
pénal'

Op 21 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘ter uitvoering van artikel 433^{quater}/2 van het Strafwetboek’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 16 april 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2024.

*

Le 21 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant exécution de l'article 433^{quater}/2 du code pénal’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 16 avril 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 avril 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 433^{quater}/2, § 2, van het Strafwetboek betreffende de voorwaarden waaronder reclame voor prostitutie van een meerderjarige via een internetplatform of enig ander medium of een onderdeel ervan, die specifiek voor dit doel zijn bestemd, niet verboden is.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat definities (artikel 1). Hoofdstuk 2 bepaalt het toepassingsgebied. Het betreft zowel gratis als betalende reclame en de verplichtingen gelden zowel voor in België gevestigde aanbieders als aanbieders die reclame verspreiden voor een Belgisch doelpubliek (artikel 2).

In hoofdstuk 3 komen de gemeenschappelijke voorwaarden aan bod waaraan de aanbieders moeten voldoen. Het gaat om de verificatie van de identiteit en de meerderjarigheid van de adverteerder en, in voorkomend geval, de aanbieder van de seksuele dienst (artikel 3), het verschaffen van informatie over veiligheid, seksueel overdraagbare infecties, heroriëntatie en contactgegevens van sectororganisaties aan adverteerders en bezoekers (artikel 4), de vermelding van informatie ter bescherming tegen misbruik van prostitutie en mensenhandel (artikel 5) en de sensibilisering daarover van de verantwoordelijke beheerders van de advertenties (artikel 6). Bij vermoedens van misbruik van prostitutie of mensenhandel is de aanbieder verplicht dit onverwijld te melden aan de politiediensten of gerechtelijke overheden (artikel 7).

Hoofdstuk 4 van het ontwerp bepaalt de specifieke voorwaarden waaraan online-aanbieders moeten voldoen. De aanbieder verwittigt de bezoekers dat de toegang tot de advertenties is voorbehouden voor meerderjarige bezoekers en stelt een middel ter beschikking om vermoedens van misbruik van prostitutie of mensenhandel snel te kunnen melden (artikel 8). Voorts moet de aanbieder in een systeem voorzien waar adverteerders melding kunnen maken van gewelddadige klanten en negatieve ervaringen kunnen uitwisselen (artikel 9). De bereikbaarheid van de aanbieder voor, en de gegevensdeling met, de politionele en gerechtelijke overheden alsook de inlichtingendiensten wordt geregeld (artikel 10). Tot slot wordt, met het oog op gerechtelijk onderzoek en vervolging, het bewaren van bepaalde gegevens door de aanbieder geregeld (artikel 11).

RECHTSGROND

3. Onder voorbehoud van wat volgt, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 433^{quater}/2, § 2, tweede lid, derde streepje, van het Strafwetboek, waarin wordt bepaald dat het verbod van reclame maken voor prostitutie van een meerderjarige niet van toepassing is ten aanzien van de aanbieder van een internetplatform of enig ander medium of een onderdeel ervan,

die specifiek voor dit doel zijn bestemd, die reclame voor diensten van seksuele aard of voor een plaats gewijd aan het aanbieden van diensten van seksuele aard door meerderjarigen publiceert, voor zover hij maatregelen neemt ter bescherming van de sekswerker en ter voorkoming van misbruik van prostitutie en mensenhandel, door mogelijke gevallen van misbruik en uitbuiting onmiddellijk aan de politiediensten of gerechtelijke overheden te melden en “door zich te houden aan de nadere regels die door de Koning zijn vastgesteld”. Artikel 433^{quater}/2, § 2, derde lid, van het Strafwetboek machtigt de Koning daarnaast om te bepalen “wat wordt begrepen onder internetplatform of enig ander medium of onderdeel ervan die specifiek voor dit doel zijn bestemd”.

4.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

4.2.1. Naar luid van artikel 3 van het ontwerp gaat de aanbieder de identiteit en de meerderjarigheid van de adverteerder en, in voorkomend geval, de aanbieder van de dienst van seksuele aard na aan de hand van een identiteitsdocument, een recente foto en eventueel bijkomende informatie. Hij verifieert het door de adverteerder verstrekte telefoonnummer en, indien beschikbaar, het e-mailadres. Deze persoonsgegevens mogen niet worden gebruikt voor andere doeleinden, weliswaar onverminderd de artikelen 7, 10 en 11 van het ontwerp.

Aldus lijkt daaruit te volgen dat de gegevens, met uitzondering van de recente foto die niet mag worden bewaard na de voormelde verificatie,³ kunnen worden gebruikt bij de melding

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

³ De gemachtigde verklaarde in dat verband onder andere het volgende:

van de mogelijke gevallen van misbruik van prostitutie of mensenhandel aan de politiediensten of gerechtelijke overheden (artikel 7) en bij de beantwoording door online-aanbieders van de verzoeken om inlichtingen van de politiediensten, gerechtelijke autoriteiten of inlichtingendiensten (artikel 10). Voor de online-aanbieders geldt met het oog op gerechtelijk onderzoek en vervolging sowieso dat bepaalde gegevens (kopie van identiteitsdocument, aanmaakgegevens account en advertentie, betaalgegevens en wijzigingsgegevens) gedurende een termijn van drie jaar na afloop van de overeenkomst tussen de aanbieder en de adverteerder moeten worden bewaard (artikel 11).

Daarnaast biedt de aanbieder adverteerders een systeem aan waar ze melding kunnen maken van klanten die zich gewelddadig gedragen en negatieve ervaringen kunnen delen met andere adverteerders (artikel 9).

4.2.2. Vermits de categorieën van verwerkte gegevens en van de betrokken personen als essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden beschouwd, kan het bepalen ervan niet zonder meer worden gedelegeerd. Bijgevolg dienen deze categorieën in beginsel, evenals overigens de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens, in de wet zelf te worden geregeld, of moeten minstens criteria worden vastgesteld die de Koning bij het bepalen van al deze aspecten van de verwerking in acht moet nemen.

Gelet op de samenhang tussen de artikelen 3, 7,⁴ 10⁵ en 11 van het ontwerp, moet worden vastgesteld dat voor deze artikelen geen afdoende rechtsgrond voorhanden is. Hetzelfde geldt voor artikel 9. Deze bepalingen moeten uit het ontwerp worden weggelaten en worden niet verder onderzocht.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp is met toepassing van artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ op 6 februari 2024 meegedeeld aan de Europese Commissie. De wachtermijn die de stellers van het ontwerp overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de voornoemde

“Deze bepaling is (...) bedoeld om een evenwicht te vinden tussen de bescherming van de persoonsgegevens van sekswerkers en de noodzaak om samen te werken met de rechtshandavingsinstanties om gevallen van misbruik en uitbuiting te voorkomen en te bestrijden. (...) Indien na de in artikel 3 bedoelde controle uit de foto blijkt dat de persoon zichtbaar minderjarig is en er een vermoeden van uitbuiting bestaat, moet de leverancier onmiddellijk de rechtshandavingsinstanties op de hoogte brengen, onder meer door de foto mee te delen.”

⁴ Overigens lijkt artikel 7 van het ontwerp niets toe te voegen aan wat reeds wordt bepaald in artikel 433^{quater}/2, § 2, tweede lid, derde streepje, van het Strafwetboek, in zoverre de aanbieder slechts reclame mag maken voor prostitutie van een meerderjarige “voor zover hij maatregelen neemt ter bescherming van de sekswerker en ter voorkoming van misbruik van prostitutie en mensenhandel, *door mogelijke gevallen van misbruik en uitbuiting onmiddellijk aan de politiediensten of gerechtelijke overheden te melden*”. Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient sowieso te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

⁵ Wat artikel 10 van het ontwerp betreft, kan nog worden opgemerkt dat artikel 433^{quater}/2, § 2, tweede lid, derde streepje, van het Strafwetboek alleszins geen rechtsgrond biedt om de aanbieder te verplichten in te gaan op verzoeken om inlichtingen “van de *inlichtingendiensten* in het kader van hun wettelijke taken”.

richtlijn in acht moet nemen vooraleer de ontworpen regeling mag worden aangenomen, eindigt na drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 5, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

6.1. Naast aanbieders gevestigd in België vallen naar luid van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp ook aanbieders die reclame voor prostitutie verspreiden “voor een Belgisch doelpubliek” onder het toepassingsgebied van het te nemen besluit.⁷

De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkt op dat, in het algemeen, een van de uitgangspunten van het internationaal recht bepaalt dat een staat in beginsel enkel staatsgezag uitoefent op zijn eigen grondgebied, en dat alleen doet, zonder inmenging van enige andere staat. Gelet op dit territorialiteitsbeginsel moet er in beginsel over worden gewaakt dat het aanknopingspunt aan de hand waarvan aanbieders die gevestigd zijn in derde landen onder het toepassingsgebied van het te nemen besluit worden gebracht, een voldoende nauwe band vertoont met de territoriale rechtsmacht van België.⁸

6.2. Er kan worden aangenomen dat het aanbieden van reclameboodschappen voor prostitutie voor een publiek dat zich specifiek in België bevindt een voldoende nauwe band creëert met de territoriale rechtsmacht van België, ook al zijn de aanbieders zelf niet gevestigd in België, en ook al worden de betrokken diensten van seksuele aard zelf niet aangeboden in België.

De vraag rijst wel of artikel 2, tweede lid, van het ontwerp in dat opzicht voldoende duidelijk is. Om te bepalen of een aanbieder reclame verspreidt voor een Belgisch doelpubliek, moet volgens het verslag aan de Koning worden nagegaan “of het duidelijk is dat de aanbieder de reclame wil verspreiden onder personen in België.” De stellers van het ontwerp geven aan dat de toegankelijkheid van de website bijvoorbeeld op zich niet volstaat. De bedoeling om dat specifieke publiek te bereiken zou wel kunnen blijken uit het gebruik van een Belgische domeinnaam, van een van de drie officiële talen van België of de vermelding van adverteerders dat het de bedoeling is om de reclame te verspreiden onder personen die zich in België bevinden.

De precieze draagwijdte van het gekozen aanknopingspunt moet duidelijker uit de tekst van het ontwerp naar voor komen. De Raad van State merkt op dat de bedoeling om zich te richten tot een Belgisch doelpubliek op basis van verschillende aanwijzingen zou kunnen worden

⁶ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁷ Ongeacht de locatie van de diensten van seksuele aard of de plaats waar deze diensten worden aangeboden.

⁸ Zie, met betrekking tot de toepassing van het territorialiteitsbeginsel bij de regulering van online activiteiten, bv. C. RYNGAERT, *Jurisdiction in international law*, Oxford, OUP, 2015, 79-82.

vastgesteld,⁹ maar bijvoorbeeld niet louter uit het gebruik van een officiële landstaal kan blijken, nu zowel het Nederlands, het Frans als het Duits ook elders in de wereld gebruikte talen zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar “artikel 433*quater*/2, § 2, van het Strafwetboek, ingevoegd bij de wet van 21 maart 2022”.

8. Het vierde lid van de aanhef, betreffende het akkoord van de staatssecretaris voor Begroting, moet worden weggelaten.

9. In het derde lid van de aanhef moet de datum van het advies van de inspecteur van Financiën worden aangevuld. In het vijfde lid, dat het vierde lid wordt, moet de datum van de mededeling aan de Europese Commissie met toepassing van richtlijn (EU) 2015/1535 worden aangevuld. Die vormvereisten moeten bovendien in chronologische volgorde worden vermeld.

10. In zoverre de verwijzing naar de verplichtingen in verordening (EU) 2022/2065¹⁰ en verordening (EU) 2016/679¹¹ nuttig wordt geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling en worden behouden, moeten de woorden “Gelet op” en “Gezien” worden vervangen door het woord “Overwegende”.

Artikel 1

11.1. De Nederlandse tekst van artikel 1, 1°, van het ontwerp definieert het begrip “aanbieder” als “een onderneming die op verzoek van een adverteerder *specifiek op prostitutie gerichte reclame* op een internetplatform (online) of enig ander medium of een onderdeel ervan (online of offline) opslaat en onder het publiek verspreidt”.

In de Franse tekst gaat het evenwel om “une entreprise qui, à la demande d’un annonceur, stocke et diffuse au public de la publicité, sur une plateforme internet (en-ligne), ou tout autre support ou partie de support (en ligne ou hors-ligne), *destinées spécifiquement à la prostitution*”. Volgens het verslag aan de Koning, en rekening houdend met artikel 433*quater*/2, § 2, van het Strafwetboek, is het inderdaad het internetplatform of het medium of onderdeel ervan die specifiek gericht moeten zijn op prostitutie.

⁹ Vgl. HvJ 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09, *Pammer en Hotel Alpenhof*, ECLI:EU:C:2010:740, punten 47-94.

¹⁰ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 ‘betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening)’.

¹¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

Die discordantie moet worden verholpen.¹²

11.2.1. Gevraagd waarom de nadere regels voor reclame door “aanbieders van een internetplatform of enig ander medium of een onderdeel ervan” slechts van toepassing zijn op aanbieders die ondernemingen zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Een aanbieder die niet binnen deze definitie valt, is niet gebonden aan de verplichtingen die in het Koninklijk Besluit zijn vastgelegd. De verplichtingen zijn veelomvattend en het doel is om bedrijven te bestrijken die aan deze verplichtingen kunnen voldoen.

Of een natuurlijk persoon binnen de definitie valt, hangt af van de omstandigheden.”

Daaruit lijkt te volgen dat het niet de bedoeling is om aanbieders die geen onderneming zijn uit te sluiten van de mogelijkheid om reclame te maken voor diensten van seksuele aard of voor een plaats gewijd aan het aanbieden van diensten van seksuele aard door meerderjarigen (wat in het licht van de tekst van artikel 433*quater*/2, § 2, tweede lid, derde streepje van het Strafwetboek en de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ook niet voor de hand zou liggen), maar wel om de bedoelde verplichtingen slechts op te leggen aan aanbieders die ondernemingen zijn omdat wordt geoordeeld dat ondernemingen effectief de mogelijkheden hebben om daaraan te voldoen.

11.2.2. Nog afgezien van de vraag of het ontwerp, in die zin begrepen, dan niet alsnog de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, is echter niet geheel duidelijk waarom de bij het ontwerp opgelegde verplichtingen alleen zouden kunnen worden nagekomen door aanbieders die ondernemingen zijn. Die keuze heeft bovendien als gevolg dat niet duidelijk is hoe aanbieders die geen onderneming zijn moeten voldoen aan de verplichting in de zin van artikel 433*quater*/2, § 2, tweede lid, derde streepje, van het Strafwetboek om maatregelen te nemen ter bescherming van de sekswerker en ter voorkoming van misbruik van prostitutie en mensenhandel.

Het ontwerp wordt op dat punt het best aan een bijkomend onderzoek onderworpen.¹³

12. Artikel 1, 2°, van het ontwerp definieert het begrip “elk ander medium of onderdeel ervan dat specifiek op prostitutie is gericht”, maar niet wat een “internetplatform” is. Overeenkomstig artikel 433*quater*/2, § 2, derde lid, van het Strafwetboek bepaalt de Koning nochtans “wat wordt begrepen onder internetplatform of enig ander medium of onderdeel ervan die specifiek voor dit doel zijn bestemd”. Met het oog op de rechtszekerheid moet in het ontwerp

¹² In de tekst van beide bepalingen worden overigens beter geen haakjes geplaatst, nu die tot onzekerheid aanleiding kunnen geven. Zie: *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 86, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: handleiding wetgevingstechniek).

¹³ In het verslag aan de Koning wordt verduidelijkt dat het begrip “onderneming” wordt begrepen zoals in artikel I.1 van het Wetboek van economisch recht. In zoverre de afbakening van het toepassingsgebied van het ontwerp aan de hand van dat begrip wordt gehandhaafd, wordt het best een verwijzing naar artikel I.1, eerste lid, 3°, van dat wetboek opgenomen in de tekst van artikel 1, 1°, van het ontwerp.

ook een definitie van “een internetplatform of onderdeel ervan dat specifiek op prostitutie is gericht” worden opgenomen.

13. Artikel 1, 3°, van het ontwerp definieert het begrip “adverteerder” als “de persoon die een aanbieder verzoekt om de verspreiding van een reclameadvertentie voor prostitutie voor diensten van seksuele aard of voor een plaats gewijd aan het aanbieden van diensten van seksuele aard door meerderjarigen”. Rekening houdend met artikel 433^{quater}/2, § 1, van het Strafwetboek, waar “reclame maken voor prostitutie” onder andere wordt gedefinieerd met verwijzing naar “diensten van seksuele aard”, worden de woorden “voor prostitutie” het best weggelaten.

14. Over de verhouding tussen de adverteerder en de sekswerker verklaarde de gemachtigde het volgende:

“In de meeste gevallen zijn de adverteerder en de sekswerker één en dezelfde persoon. Soms is de adverteerder echter een derde partij. Uitbaters van privé-club kunnen bijvoorbeeld advertenties plaatsen voor verschillende sekswerkers die in hun etablissement werken.

De eerste twee streepjes van paragraaf 2 van artikel 433^{quater}/2 hebben betrekking op volwassenen die reclame maken voor hun eigen seksuele diensten. Het derde streepje bepaalt niet dat het moet gaan om zijn of haar eigen seksuele diensten. Dit maakt een bredere interpretatie mogelijk.”

De definities van de begrippen “aanbieder” en adverteerder” doen niettemin de vraag rijzen wat het lot is van de adverteerder die zelf het internetplatform of het andere medium of onderdeel ervan beheert waarop wordt geadverteerd. De Raad van State kan aannemen dat op deze adverteerder-aanbieder dan dezelfde verplichtingen rusten als in beginsel rusten op de aanbieder, en dat hij bijgevolg, wat de onderlinge informatieverplichtingen betreft bedoeld in artikel 4 van het ontwerp, over de informatie moet beschikken die de aanbieder in beginsel aan de adverteerder te beschikking stelt (in de hypothese dat de adverteerder-aanbieder niet de persoon is die de seksuele diensten aanbiedt).

Artikel 2

15. Zoals in artikel 433^{quater}/2 van het Strafwetboek wordt in de Nederlandse tekst van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp het best geschreven “diensten van seksuele aard” in plaats van “seksuele diensten”.

Artikel 4

16. In artikel 4 worden informatieverplichtingen opgelegd aan de aanbieder ten aanzien van de adverteerder. De bedoelde informatiedeling moet bijdragen tot de veiligheid, gezondheid en omkadering van de sekswerker. Nochtans is de adverteerder niet noodzakelijk zelf de sekswerker die de geadverteerde diensten uitvoert. De Raad van State vraagt zich af of de formulering van die informatieverplichtingen in dat licht niet moet worden aangepast.

17. Artikel 4, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat de aanbieder aan adverteerders de contactgegevens verstrekt van erkende gespecialiseerde centra,¹⁴ gesubsidieerde hulpverleningsinstanties en van beroepsorganisaties voor sekswerkers. Volgens het vijfde lid van hetzelfde artikel stelt de FOD Justitie een pagina met standaardinformatie ter beschikking op zijn website om de toepassing van deze bepaling te vergemakkelijken.

Volgens het verslag aan de Koning moet voor of uiterlijk op het ogenblik van de publicatie van de advertentie een link naar die pagina of een “standaarddocument” aan de adverteerder worden meegedeeld. Indien het de bedoeling is die werkwijze verplicht te maken, moet die vereiste in de tekst van artikel 4 worden opgenomen.

18. Artikel 4, zesde lid, van het ontwerp bepaalt dat de aanbieder de gesubsidieerde hulpverleningsinstanties en de beroepsorganisaties voor sekswerkers de mogelijkheid biedt¹⁵ om gratis een account aan te maken op het platform, zodat ze met adverteerders kunnen communiceren. Het is niet duidelijk waarom die mogelijkheid niet eveneens wordt geboden aan de erkende gespecialiseerde centra voor slachtoffers van mensenhandel, die in artikel 4, vierde lid, afzonderlijk worden vermeld. In het verslag aan de Koning wordt immers algemeen verwezen naar de “gespecialiseerde verenigingen”.

Vermits deze verplichting niet alleen van toepassing is op online-aanbieders, rijst bovendien de vraag op welk platform de betrokkenen een account kunnen aanmaken wanneer het niet gaat om een internetplatform, en waarmee ze met de adverteerders kunnen communiceren.

¹⁴ Gelet op het verslag aan de Koning en bij analogie met artikel 6 van het ontwerp blijkt dat het meer bepaald gaat om erkende gespecialiseerde centra voor slachtoffers van mensenhandel gaat. Dat zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

¹⁵ In het verslag aan de Koning luidt het evenwel dat de aanbieder gespecialiseerde verenigingen die mogelijkheid *kan* bieden.

Artikel 5

19. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de aanbieder gepaste maatregelen neemt om alle adverteerders te beschermen tegen misbruik van prostitutie en mensenhandel.

Mutatis mutandis geldt daarbij dezelfde bedenking als in opmerking 16.

Artikel 8

20.1. Naar luid van zijn opschrift bevat hoofdstuk IV specifieke voorwaarden waaraan online-aanbieders moeten voldoen. Het opschrift van een artikel is echter geen rechtsregel.¹⁶ Vermits voor de artikelen 9, 10 en 11 geen rechtsgrond voorhanden is, blijft bovendien alleen artikel 8 in dat hoofdstuk over. Artikel 8 wordt daarom het best niet ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk IV, maar in hoofdstuk III, waarvan het opschrift overeenkomstig moet worden herzien.

20.2. Artikel 8 bepaalt dat de aanbieder de bezoekers verwittigt dat de toegang tot de reclameadvertenties voor prostitutie voor meerderjarige bezoekers is voorbehouden en een duidelijk middel ter beschikking stelt van de bezoekers waarmee ze hem snel vermoedens van misbruik van prostitutie of mensenhandel kunnen melden.

Het is de bedoeling dat deze bepaling enkel zou gelden voor aanbieders die online tewerk gaan, maar de Raad van State ziet niet in waarom offline aanbieders daarin niet eveneens (minstens voor wat betreft de mogelijkheid tot het melden van vermoedens van misbruik van prostitutie of mensenhandel) zouden kunnen voorzien. Slechts als daarvoor een verantwoording wordt gegeven, kan dat verschil in behandeling worden aanvaard.¹⁷

*

¹⁶ Zie: handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 65.

¹⁷ In dat geval zou moeten worden verduidelijkt dat het toepassingsgebied van artikel 8 beperkt is tot aanbieders die reclame via een internetplatform verspreiden.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 433^{quater}/2, § 2, du Code pénal en ce qui concerne les conditions dans lesquelles la publicité pour la prostitution d'un majeur sur une plateforme internet ou un autre support ou une partie d'un support, destinés spécifiquement à cet effet, n'est pas interdite.

Le chapitre 1^{er} du projet contient des définitions (article 1^{er}). Le chapitre 2 détermine le champ d'application. Il s'agit de la publicité tant gratuite que payante et les obligations s'appliquent tant aux fournisseurs établis en Belgique qu'aux fournisseurs qui diffusent de la publicité à destination du public belge (article 2).

Les conditions communes à remplir par les fournisseurs sont fixées au chapitre 3. Il s'agit de la vérification de l'identité et de la majorité de l'annonceur et, le cas échéant, du prestataire du service à caractère sexuel (article 3), de la mise à disposition d'informations sur la sécurité, les infections sexuellement transmissibles, la réorientation et les données de contact d'organisations du secteur pour les annonceurs et les visiteurs (article 4), de la mention d'informations dans le cadre de la protection contre l'abus de la prostitution et la traite des êtres humains (article 5) et de la sensibilisation à ces sujets des personnes chargées de la gestion des annonces (article 6). En cas de soupçons d'abus de la prostitution ou de traite des êtres humains, le fournisseur est tenu de le signaler sans délai aux services de police ou aux autorités judiciaires (article 7).

Le chapitre 4 du projet fixe les conditions spécifiques à remplir par les fournisseurs en ligne. Le fournisseur avertit les visiteurs que l'accès aux annonces publicitaires est réservé aux visiteurs majeurs et met à disposition un moyen permettant de signaler rapidement les soupçons d'abus de la prostitution ou de traite des êtres humains (article 8). Par ailleurs, le fournisseur doit prévoir un système dans lequel les annonceurs peuvent signaler des clients violents et partager des expériences négatives (article 9). Le projet règle la disponibilité du fournisseur à l'égard des autorités policières et judiciaires et des services de renseignements, ainsi que le partage de données avec ces autorités et services (article 10). Enfin, il règle la conservation de certaines données par le fournisseur aux fins d'enquête et de poursuites judiciaires (article 11).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du Code pénal, qui dispose que l'interdiction de la publicité pour la prostitution d'un majeur ne s'applique pas à l'égard du fournisseur d'une plateforme internet, de tout autre support ou partie de support, destinés spécifiquement à cet effet, qui diffuse de la publicité pour des services à caractère sexuel ou pour

un lieu dédié à l'offre de services à caractère sexuel par des majeurs, lorsqu'il prend des mesures pour protéger le travailleur du sexe et pour éviter l'abus de la prostitution et la traite des êtres humains en signalant immédiatement les éventuels cas d'abus ou d'exploitation aux services de police ou aux autorités judiciaires, et « en se conformant aux modalités fixées par le Roi ». L'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 3, du Code pénal habilite ensuite le Roi à déterminer « ce qu'il y a lieu d'entendre par plateforme internet ou tout autre support ou partie de support, destinés spécifiquement à cet effet ».

4.1. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. 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 ¹.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ².

4.2.1. L'article 3 du projet dispose que le fournisseur s'assure de l'identité et de la majorité de l'annonceur et le cas échéant du prestataire du service à caractère sexuel, au moyen d'un document d'identité, d'une photographie récente et éventuellement d'informations supplémentaires. Il procède à la vérification du numéro de téléphone et, si elle est disponible, de l'adresse mail fournis par l'annonceur. Ces données à caractère personnel ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, certes sans préjudice des articles 7, 10 et 11 du projet.

Il semble ainsi résulter de cette disposition que les données, à l'exception de la photo récente qui ne peut pas être conservée après la vérification précitée ³, peuvent être utilisées pour le signalement d'éventuels cas d'abus de la prostitution ou de traite des êtres humains aux services de

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

² Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

³ À cet égard, le délégué a notamment déclaré ce qui suit :

« Deze bepaling is (...) bedoeld om een evenwicht te vinden tussen de bescherming van de persoonsgegevens van sekswerkers en de noodzaak om samen te werken met de rechtshandavingsinstanties om gevallen van misbruik en uitbuiting te voorkomen en te bestrijden. (...) Indien na de in artikel 3 bedoelde controle uit de foto blijkt dat de persoon zichtbaar minderjarig is en er een vermoeden van uitbuiting bestaat, moet de leverancier onmiddellijk de rechtshandavingsinstanties op de hoogte brengen, onder meer door de foto mee te delen ».

police ou aux autorités judiciaires (article 7) et pour les réponses des fournisseurs en ligne aux demandes de renseignements de la part des services de police, des autorités judiciaires ou des services de renseignements (article 10). Aux fins d'enquête et de poursuites judiciaires, les fournisseurs en ligne doivent de toute façon conserver certaines données (copie du document d'identité, données relatives à la création du compte et de l'annonce, données de paiement et données relatives aux changements) pendant un délai de trois ans après la fin du contrat entre le fournisseur et l'annonceur (article 11).

De plus, le fournisseur met à la disposition des annonceurs un système où ils peuvent signaler des clients au comportement violent et partager des expériences négatives avec d'autres annonceurs (article 9).

4.2.2. Les catégories de données traitées et de personnes concernées devant être considérées comme des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel, leur fixation ne peut pas être tout simplement déléguée. Dès lors, ces catégories, tout comme du reste le délai maximal de conservation des données, doivent en principe être réglés dans la loi elle-même, ou il faut à tout le moins fixer des critères que le Roi devra respecter pour déterminer tous ces aspects du traitement.

Vu la connexité entre les articles 3, 7⁴, 10⁵ et 11 du projet, force est de constater que ces articles sont dépourvus de fondement juridique adéquat. Ceci vaut également pour l'article 9. Ces dispositions seront omises du projet et ne sont pas examinées plus avant.

FORMALITÉS

5. Le projet a été notifié le 6 février 2024 à la Commission européenne en application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'. Le délai d'attente que les auteurs du projet doivent respecter conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive

⁴ Par ailleurs, l'article 7 du projet ne semble rien ajouter à ce que prévoit déjà l'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du Code pénal, dans la mesure où le fournisseur peut uniquement faire de la publicité pour la prostitution d'un majeur « lorsqu'il prend des mesures pour protéger le travailleur du sexe et pour éviter l'abus de la prostitution et la traite des êtres humains *en signalant immédiatement les éventuels cas d'abus ou d'exploitation aux services de police ou aux autorités judiciaires* ». Il faut en tout état de cause éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

⁵ En ce qui concerne l'article 10 du projet, on peut en outre encore relever que l'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du Code pénal ne procure en tout cas pas de fondement juridique pour obliger le fournisseur à répondre à des demandes de renseignements formulées « par les services de renseignements dans le cadre de leurs missions légales ».

précitée avant de pouvoir adopter le dispositif en projet, prend fin au terme de trois mois, à compter de la date de la réception par la Commission de la communication prévue à l'article 5, paragraphe 1.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁶, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6.1. Selon l'article 2, alinéa 2, du projet, outre les fournisseurs établis en Belgique, les fournisseurs qui diffusent de la publicité pour la prostitution « à destination du public belge » relèvent également du champ d'application de l'arrêté envisagé ⁷.

La section de législation du Conseil d'État observe que, d'une manière générale, l'un des principes fondamentaux du droit international requiert qu'un État n'exerce en principe l'autorité étatique que sur son propre territoire et qu'il le fasse seul, sans immixtion d'aucun autre État. Eu égard à ce principe de territorialité, il faut en principe veiller à ce que le critère de rattachement au moyen duquel les fournisseurs établis dans des pays tiers intègrent le champ d'application de l'arrêté envisagé présente un lien suffisamment étroit avec la juridiction territoriale de la Belgique ⁸.

6.2. On peut admettre que l'offre de messages publicitaires pour la prostitution destinés à un public qui se trouve spécifiquement en Belgique crée un lien suffisamment étroit avec la juridiction territoriale de la Belgique, même si les fournisseurs eux-mêmes ne sont pas établis en Belgique et même si les services à caractère sexuel concernés ne sont pas proposés en Belgique.

La question se pose toutefois de savoir si l'article 2, alinéa 2, du projet est suffisamment clair à cet égard. Afin de déterminer si un fournisseur diffuse de la publicité destinée à un public belge, il convient, selon le rapport au Roi, de vérifier « s'il est clair que le fournisseur envisage de diffuser la publicité à des personnes en Belgique ». Les auteurs du projet indiquent que la simple accessibilité du site internet, par exemple, ne suffit pas. L'objectif d'atteindre ce public spécifique pourrait cependant ressortir du recours à un nom de domaine belge, de l'utilisation de l'une des trois langues officielles de la Belgique ou de la mention par les annonceurs que l'objectif consiste à diffuser la publicité parmi des personnes qui se trouvent en Belgique.

La portée précise du critère de rattachement choisi doit ressortir plus clairement du texte du projet. Le Conseil d'État observe que l'intention de s'adresser à un public belge pourrait

⁶ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁷ Indépendamment de la localisation des services à caractère sexuel ou du lieu dédié à l'offre de tels services.

⁸ Voir en ce qui concerne l'application du principe de territorialité dans la cadre de la régulation des activités en ligne, p. ex. C. RYNGAERT, *Jurisdiction in international law*, Oxford, OUP, 2015, pp. 79-82.

être constatée sur la base de différentes indications ⁹, mais qu'elle ne peut par exemple pas ressortir uniquement de l'utilisation de l'une des langues officielles, étant donné que tant le néerlandais que le français et l'allemand sont également des langues utilisées ailleurs dans le monde.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Au premier alinéa du préambule, il convient de faire référence à « l'article 433quater/2, § 2, du Code pénal, inséré par la loi du 21 mars 2022 ».

8. Le quatrième alinéa du préambule, relatif à l'accord du Secrétaire d'État au Budget, sera omis.

9. Au troisième alinéa du préambule, la date de l'avis de l'inspecteur des Finances doit être complétée. Au cinquième alinéa, qui devient le quatrième alinéa, la date de la communication à la Commission européenne en application de la directive (UE) 2015/1535 sera complétée. Ces formalités doivent en outre être mentionnées dans l'ordre chronologique.

10. Dans la mesure où la référence aux obligations prévues par le règlement (UE) 2022/2065 ¹⁰ et le règlement (UE) 2016/679 ¹¹ est jugée utile à la bonne compréhension du dispositif en projet et est maintenue, le mot « Vu » doit être remplacé par le mot « Considérant ».

Article 1^{er}

11.1. Le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 1°, du projet définit la notion de « aanbieder » comme « een onderneming die op verzoek van een adverteerder *specifiek op prostitutie gerichte reclame* op een internetplatform (online) of enig ander medium of een onderdeel ervan (online of offline) opstaat en onder het publiek verspreidt ».

Dans le texte français, il s'agit cependant d'« une entreprise qui, à la demande d'un annonceur, stocke et diffuse au public de la publicité, sur une plateforme internet (en-ligne), ou tout autre support ou partie de support (en ligne ou hors-ligne), *destinées [lire : destinés] spécifiquement à la prostitution* ». Selon le rapport au Roi, et compte tenu de l'article 433quater/2,

⁹ Comparer avec C.J.U.E., 7 décembre 2010, affaires jointes C-585/08 et C-144/09, *Pammer et Hotel Alpenhof*, ECLI:EU:C:2010:740, points 47-94.

¹⁰ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 'relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques)'.

¹¹ 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)'.

§ 2, du Code pénal, ce sont en effet la plateforme Internet ou le support ou la partie de support qui doivent être destinés spécifiquement à la prostitution.

Il y a lieu d'éliminer cette discordance ¹².

11.2.1. À la question de savoir pourquoi les modalités de la publicité faite par les « fournisseurs d'une plateforme internet, de tout autre support ou partie de support » s'appliquent uniquement aux fournisseurs qui sont des entreprises, le délégué a donné la réponse suivante :

« Een aanbieder die niet binnen deze definitie valt, is niet gebonden aan de verplichtingen die in het Koninklijk Besluit zijn vastgelegd. De verplichtingen zijn veelomvattend en het doel is om bedrijven te bestrijken die aan deze verplichtingen kunnen voldoen.

Of een natuurlijk persoon binnen de definitie valt, hangt af van de omstandigheden ».

Il semble découler de cette réponse que l'intention n'est pas d'exclure les fournisseurs qui ne sont pas des entreprises de la possibilité de faire de la publicité pour des services à caractère sexuel ou pour un lieu dédié à l'offre de services à caractère sexuel par des majeurs (ce qui ne serait pas non plus évident à la lumière du texte de l'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du Code pénal et des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination), mais bien de n'imposer les obligations visées qu'aux fournisseurs qui sont des entreprises parce qu'on estime que les entreprises ont effectivement les possibilités d'y répondre.

11.2.2. Indépendamment de la question de savoir si le projet, compris dans ce sens, ne viole pas dans ce cas les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, on n'aperçoit néanmoins pas tout à fait clairement pourquoi les obligations imposées par le projet pourraient uniquement être respectées par des fournisseurs qui sont des entreprises. Ce choix implique en outre un manque de clarté concernant la façon dont les fournisseurs qui ne sont pas des entreprises doivent répondre à l'obligation au sens de l'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du Code pénal, de prendre des mesures pour protéger le travailleur du sexe et pour éviter l'abus de la prostitution et la traite des êtres humains.

Mieux vaudrait soumettre le projet à un examen complémentaire sur ce point ¹³.

12. L'article 1^{er}, 2^o, du projet définit la notion de « tout autre support ou partie de support destinée spécifiquement à la prostitution », mais ne précise pas ce qu'est une « plateforme internet ». Conformément à l'article 433^{quater}/2, § 2, alinéa 3, du Code pénal, le Roi détermine néanmoins « ce qu'il y a lieu d'entendre par plateforme internet ou tout autre support ou partie de support, destinés spécifiquement à cet effet ». Dans un souci de sécurité juridique, on insérera

¹² Il est préférable de ne pas mettre de parenthèses dans le texte des deux dispositions, celles-ci pouvant être une source d'incertitude. Voir : *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 86, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be) (ci-après : Guide de légistique).

¹³ Le rapport au Roi précise que la notion d'« entreprise » est comprise au sens de l'article I.1 du Code de droit économique. Si la délimitation du champ d'application du projet au moyen de cette notion est maintenue, il serait préférable d'insérer dans le texte de l'article 1^{er}, 1^o, du projet une référence à l'article I.1, alinéa 1^{er}, 3^o, de ce Code.

également dans le projet une définition d'« une plateforme internet ou une partie de cette plateforme destinées spécifiquement à la prostitution ».

13. L'article 1^{er}, 3°, du projet définit la notion d'« annonceur » comme étant « la personne qui sollicite d'un fournisseur la diffusion d'une annonce publicitaire pour la prostitution pour des services à caractère sexuel ou pour un lieu dédié à l'offre de services à caractère sexuel par des majeurs ». Compte tenu de l'article 433^{quater}/2, § 1^{er}, du Code pénal, qui définit « la publicité pour la prostitution » au moyen notamment d'une référence aux « services à caractère sexuel », mieux vaut omettre les mots « pour la prostitution ».

14. En ce qui concerne le rapport entre l'annonceur et le travailleur du sexe, le délégué a déclaré ce qui suit :

« In de meeste gevallen zijn de adverteerder en de sekswerker één en dezelfde persoon. Soms is de adverteerder echter een derde partij. Uitbaters van privé-club kunnen bijvoorbeeld advertenties plaatsen voor verschillende sekswerkers die in hun etablissement werken.

De eerste twee streepjes van paragraaf 2 van artikel 433^{quater}/2 hebben betrekking op volwassenen die reclame maken voor hun eigen seksuele diensten. Het derde streepje bepaalt niet dat het moet gaan om zijn of haar eigen seksuele diensten. Dit maakt een bredere interpretatie mogelijk ».

Les définitions des notions de « fournisseur » et d'« annonceur » soulèvent néanmoins la question de savoir ce qu'il en est de l'annonceur qui gère lui-même la plateforme internet ou l'autre support ou partie de support sur lesquels la publicité est diffusée. Le Conseil d'État peut admettre que cet annonceur- fournisseur soit soumis aux mêmes obligations que celles qui incombent en principe au fournisseur et, par conséquent, qu'en ce qui concerne les obligations d'information réciproque visées à l'article 4 du projet, il doive disposer des informations que le fournisseur met en principe à la disposition de l'annonceur (dans l'hypothèse où l'annonceur-fournisseur n'est pas la personne qui offre des services à caractère sexuel).

Article 2

15. Dans le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 2, du projet, mieux vaut écrire « diensten van seksuele aard » plutôt que « seksuele diensten », à l'instar de l'article 433^{quater}/2 du Code pénal.

Article 4

16. L'article 4 impose au fournisseur des obligations d'information à l'égard de l'annonceur. Le partage d'informations visé doit contribuer à la sécurité, la santé et l'encadrement du travailleur du sexe. Pourtant, l'annonceur n'est pas nécessairement lui-même le travailleur du sexe qui accomplit les services annoncés par la publicité. Le Conseil d'État se demande si la formulation des obligations d'information ne doit pas être adaptée à la lumière de cette observation.

17. L'article 4, alinéa 4, du projet dispose que le fournisseur met à la disposition des annonceurs les données de contact des centres spécialisés reconnus¹⁴, des organismes d'assistance subsidiés, et des organisations professionnelles pour travailleurs du sexe. Selon l'alinéa 5 du même article, le SPF Justice met à disposition une page d'information standardisée sur son site internet afin de faciliter l'application de cette disposition.

Selon le rapport au Roi, le lien vers la page internet ou un « document type » doit être communiqué à l'annonceur préalablement à la publication de l'annonce ou au plus tard au moment de celle-ci. Si l'intention est de rendre cette procédure obligatoire, cette exigence sera inscrite dans le texte de l'article 4.

18. L'article 4, alinéa 6, du projet dispose que le fournisseur propose¹⁵ la possibilité pour les organismes d'assistance subsidiés et les organisations professionnelles pour travailleurs du sexe de créer gratuitement un compte sur la plateforme leur permettant de communiquer avec les annonceurs. Il n'apparaît pas clairement pourquoi cette possibilité n'est pas aussi offerte aux centres spécialisés reconnus pour victimes de la traite des êtres humains, qui sont mentionnés distinctement à l'article 4, alinéa 4. En effet, le rapport au Roi fait référence d'une manière générale aux « associations spécialisées ».

Dès lors que cette obligation n'incombe pas seulement aux fournisseurs en ligne, la question se pose en outre de savoir sur quelle plateforme les personnes concernées peuvent créer un compte grâce auquel elles peuvent communiquer avec les annonceurs, lorsqu'il ne s'agit pas d'une plateforme internet.

Article 5

19. L'article 5 du projet prévoit que le fournisseur prend des mesures utiles pour protéger tous les annonceurs contre l'abus de la prostitution et la traite des êtres humains.

La même considération que celle formulée dans l'observation 16 vaut *mutatis mutandis* à cet égard.

Article 8

20.1. Aux termes de son intitulé, le chapitre IV contient des conditions spécifiques à remplir par les fournisseurs en ligne. Or, l'intitulé d'un article n'a pas de portée normative¹⁶. De plus, les articles 9, 10 et 11 étant privés de fondement juridique seul l'article 8 subsiste dans ce

¹⁴ Vu le rapport au Roi et par analogie avec l'article 6 du projet, il apparaît qu'il s'agit plus précisément de centres spécialisés reconnus pour victimes de la traite des êtres humains. Cela devrait apparaître plus clairement dans le texte.

¹⁵ Le rapport au Roi mentionne cependant que le fournisseur *peut* donner cette possibilité à des associations spécialisées.

¹⁶ Voir : Guide de légistique, recommandation n° 65.

chapitre. C'est pourquoi il serait préférable de ne pas inscrire l'article 8 dans un chapitre IV distinct, mais bien dans le chapitre III, dont l'intitulé sera revu en conséquence.

20.2. L'article 8 dispose que le fournisseur avertit les visiteurs que l'accès aux annonces publicitaires pour la prostitution est réservé aux visiteurs majeurs et met à la disposition des visiteurs un moyen clair pour leur permettre de lui signaler rapidement les soupçons d'abus de la prostitution ou de traite des êtres humains.

L'intention est que cette disposition s'applique uniquement aux fournisseurs qui travaillent en ligne, mais le Conseil d'État ne voit pas pourquoi les fournisseurs hors ligne ne pourraient pas eux aussi prévoir un tel dispositif (au moins pour ce qui concerne la possibilité de signaler des soupçons d'abus de la prostitution ou de traite des êtres humains). Cette différence de traitement ne pourra être admise que si une justification est fournie à cet effet ¹⁷.

DE GRIFFIER –
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER –
LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁷ Dans ce cas, il conviendrait de préciser que le champ d'application de l'article 8 est limité aux fournisseurs qui diffusent de la publicité via une plateforme internet.