

Avis du Collège des procureurs généraux concernant le projet de Plan national de
Sécurité 2026-2029

Conformément à l'article 15 de l'Accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, le projet de Plan national de Sécurité (PNS) 2026-2029 a été transmis pour avis au Collège des procureurs généraux par les ministres de l'Intérieur et de la Justice en date du 23 décembre 2025.

Après avoir consulté ses réseaux d'expertise, le Collège des procureurs généraux rend l'avis suivant qui se compose de deux parties :

- 1) Observations concernant les thèmes de sécurité nationaux 2026-2029 repris dans le projet de PNS 2026-2029 (*version 24 décembre 2025*)
- 2) Phénomènes à ajouter aux thèmes de sécurité nationaux 2026-2029

I. **Observations concernant les thèmes de sécurité nationaux 2026-2029 repris dans le projet de PNS 2026-2029**

Le Collège des procureurs généraux formule ses observations en reprenant la structure du projet de PNS 2026-2029.

1. Georganiseerde criminaliteit

Het College is verheugd over de extra aandacht voor georganiseerde criminaliteit in al haar vormen. Zoals in het NVP 2022-2025 is er opnieuw veel aandacht voor drugshandel. In het voorgaande NVP werd het uitgewerkt per type drugs, nu wordt het algemeen gehouden. Het wordt geformuleerd op pg. 6 als *“Druggerelateerde criminaliteit en de infiltratie van de logistieke sector blijven daarbij prioritair”*.

Het College betreurt daarentegen dat, terwijl er in het NVP 2022-2025 bijzondere aandacht gegeven werd aan *“misdaden en wanbedrijven tegen eigendommen”*, er in het nieuwe NVP geen aandacht meer is voor dit fenomeen (woninginbraken, diefstallen t.a.v. bedrijven en handelszaken, gewapende diefstallen, voertuigdiefstallen, ...).

Ook *“misdriven tegen de fysieke en psychische integriteit”* (moord en doodslag, onopzettelijke doodslag, foltering, etc.) worden niet meer benoemd als veiligheidsfenomeen. Wel is er extra aandacht voor het *“druggerelateerd geweld”*. Dit lijkt in de plaats te komen van de niet meer hernomen *“misdriven tegen de fysieke en psychische integriteit”*. Het valt moeilijk te verdedigen dat geweld enkel prioritair is als het druggerelateerd is.

Het College onthaalt positief dat er aandacht is voor het *“inzetten op toegangspoorten”* (de logistieke hubs zoals (lucht)havens). Afgaand op de evolutie van georganiseerde criminaliteit, zeker van de druggerelateerde georganiseerde criminaliteit, is dat een zeer logische zet.

Terecht is er nog meer aandacht voor het *“kraken van het criminele verdienmodel”* en wordt voorgesteld *“versnipperde diverse initiatieven in te bedden in 1 overkoepelende nationale strategie”* (= “follow the money”).

In het NVP 2022-2025 was er al sprake van internationale samenwerking en partnerschappen op vlak van drugs, thans wordt onder meer als doelstelling het versterken van structurele partnerschappen en samenwerkingsverbanden, op nationaal niveau met het *Cyber Command*, de VSSE en het Nationaal Drugscommissariaat, naar voren geschoven. Het College is bereid een bijdrage te leveren ter verwezenlijking van deze doelstelling zoals het reeds bereid was te doen of deed met betrekking tot andere doelstellingen, zoals beeldvorming en de ontwikkeling van een geïntegreerd researchmanagementmodel. Het College is ook verheugd dat het fenomeen witwassen in de context van georganiseerde criminaliteit zo uitdrukkelijk en uitgebreid als prioriteit wordt gezien. Dit sluit evident aan bij de prioriteit van het proberen (k)raken van criminele netwerken/ het crimineel verdienmodel.

Het College merkt op dat corruptie nu onder georganiseerde criminaliteit wordt beschreven. In het vorige NVP was dit een “horizontaal fenomeen”. Corruptie (in al zijn vormen) dient steeds een algemene prioriteit te zijn (binnen alle domeinen), ook los van criminele organisaties...

Ook de aandacht voor de *“bescherming van onder andere magistraten, politiemensen, ... tegen bedreiging en intimidatie vanuit drugsnetwerken”* acht het College volledig terecht.

1.1 Trafic de drogue

Voir point 1 ci-dessus

1.2 Violence liée à la drogue

Voir point 1 ci-dessus

1.3 Traite et trafic d'êtres humains

Le Collège formule quelques remarques au sujet de extraits suivants (*voir pages 12 et 13 du projet de plan national de sécurité 2026-2029*).

1)

« La traite et le trafic d'êtres humains constituent des phénomènes persistants, polymorphes et interconnectés, en constante mutation. Ils représentent une atteinte grave et systémique à la dignité humaine, reposant sur des mécanismes d'exploitation structurés et souvent transnationaux.

Les formes les plus visibles concernent l'exploitation sexuelle et économique. Cependant, d'autres formes émergentes — telles que la criminalité forcée impliquant des mineurs (nationaux ou étrangers (non) accompagnés) et la mendicité forcée — doivent être pleinement reconnues et combattues. »

Le Collège suggère de modifier ce passage comme suit :

« La traite et le trafic d'êtres humains constituent des phénomènes persistants, polymorphes et interconnectés, en constante mutation. Ils représentent une atteinte grave et systémique à la dignité humaine, reposant sur des mécanismes d'exploitation structurés et souvent transnationaux.

*Les formes les plus visibles concernent l'exploitation sexuelle et économique. Cependant, d'autres formes émergentes **de traite des êtres humains** — telles que la criminalité forcée impliquant des mineurs (nationaux ou étrangers (non) accompagnés), ~~et~~ la mendicité forcée **ou encore le trafic d'organes** — doivent être pleinement reconnues et combattues. »*

Le trafic d'organes est une autre finalité de l'article 433quinquies du Code pénal. En pratique, ce phénomène est peu connu mais pourrait néanmoins exister, de sorte qu'il semble pertinent de faire référence à cette finalité par souci d'exhaustivité.

2)

« Les victimes, quelle que soit la forme d'exploitation, sont ciblées en raison de leur vulnérabilité psychosociale, médicale, économique ou administrative. Le trafic d'êtres humains, pour sa part, recouvre à la fois l'immigration illégale à destination de la Belgique et la migration de transit vers le Royaume-Uni. L'essor des plateformes numériques et des technologies digitales contribue à invisibiliser ces phénomènes en permettant aux criminels de dissimuler leurs activités criminelles, de recruter et contrôler les victimes. »

La phrase « *Le trafic d'êtres humains, pour sa part, recouvre à la fois l'immigration illégale à destination de la Belgique et la migration de transit vers le Royaume-Uni* » n'est pas exacte. Il convient d'être attentif à ne pas confondre l'immigration illégale et la migration avec le trafic d'êtres humains, tel que défini à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Il conviendrait donc de remplacer ce passage par la phrase suivante : « *Le trafic d'êtres humains, pour sa part, **touche** à la fois à l'immigration illégale à destination de la Belgique et la migration de transit vers le Royaume-Uni, en ce que l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sanctionne les auteurs qui contribuent, en vue d'obtenir un avantage patrimonial, à permettre l'entrée, le transit et le séjour de migrants.* »

3)

« Mettre en œuvre une vision coordonnée — stratégique, tactique et opérationnelle — sur l'ensemble du territoire, ciblant prioritairement l'exploitation sexuelle et économique, la mendicité forcée, la criminalité liée à la migration de transit et à l'immigration illégale. [...] »

Pour la même raison que celle évoquée au point qui précède, le Collège suggère de modifier ce passage comme suit :

« Mettre en œuvre une vision coordonnée — stratégique, tactique et opérationnelle — sur l'ensemble du territoire, ciblant prioritairement l'exploitation sexuelle et économique, la mendicité forcée, la criminalité liée au trafic d'êtres humains. [...] »

1.4 Trafic d'armes

Le Collège n'a aucune remarque particulière à formuler (voir également point II.3 ci-dessous)

1.5 Mettre l'accent sur les points d'entrée

(Voir point 1 ci-dessus)

1.6 Corruption

(Voir également point 1 ci-dessus)

Le Collège demande d'apporter la modification reprise en gras dans le passage suivant (*voir en haut de la page 19*) :

« • Note-cadre de sécurité intégrale 2026-2029 « Sécurité de l'espace public et valeurs démocratiques »

• Politique **du Collège des procureurs généraux et** du parquet fédéral »

1.7 Blanchiment d'argent

(Voir point 1 ci-dessus)

2. Cybercriminaliteit

Terecht wordt cybercrime – opnieuw- al prioritair opgenomen.

Wel moet men opletten met een te brede definitie van cybercrime en de daaruitvolgende toewijzing van dossiers die eigenlijk geen cybercrime zijn aan de gespecialiseerde politiediensten en magistraten. Oplichting via internet wordt ten onrechte als cybercrime weerhouden. Hierdoor ontstaat het risico dat er geen capaciteit overblijft voor de echte prioriteit : ontmantelen van cybercrime-as-a-service.

Het College vraagt om de definitie van de strijd tegen cybercriminaliteit als volgt aan het vullen (p. 19) :

“Cybercriminaliteit vormt een groeiende bedreiging voor de economie, burgers, nationale veiligheid en de democratische orde van de Staat. Onder de strijd tegen cybercriminaliteit wordt verstaan de strijd tegen hacking, computersabotage, computerfraude en oplichting op internet, **alsook tegen de cyberaanvallen die de werking van kritieke ICT-infrastructuren ernstig bedreigen.**”

Diezelfde zin zou ook toegevoegd moeten worden bij de strategische doelstelling n° 2 op pagina 19: “Het versterken van **de strijd tegen cyberaanvallen die de werking van kritieke ICT-infrastructuren ernstig bedreigen.**”

Capaciteit is ook een heikel punt, dat slechts in het algemeen behandeld wordt in het NVP. In een snel ontwikkelende tak zoals cybercriminaliteit is het evident dat er naast personeels- en werkingskosten ook voldoende ruimte moet zijn voor investeringen. De planning dat 99% van de middelen besteed wordt aan personeel- en werkingskost, zodat er maar 1% voor investering overblijft moet dan ook worden bijgestuurd. Kunnen beschikken over voldoende gespecialiseerde politionele onderzoekscapaciteit is van het grootste belang voor het Openbaar Ministerie en, qua aanpak van de geavanceerde en ‘kritieke’ cybercrime, voor het federaal parket in het bijzonder. Het College vraagt om dat nog expliciet in te voegen in het NVP.

Het NVP aanvaardt de realiteit dat het maatschappelijke leven zich thans grotendeels digitaal afspeelt, maar het wordt nergens vermeld dat men de beschikbare capaciteit in die zin zal heroriënteren.

Als men zich op complexe onderzoeken wil toelekken, dan is het essentieel om de expertise binnen FCCU en RCCU aan te trekken en/of te behouden.

Met het oog op de juiste inzet van capaciteit is ook de beeldvorming cruciaal, als men de beperkte capaciteit wil inzetten met de meeste impact. Hiervoor dient een centrale bijzondere gegevensbank uitgebouwd te worden waar in real-time informatie gevat en gedeeld kan worden door en met partners zoals CCB, banken, telecom, etc.

3. Radicalisme, gewelddadig extremisme en terrorisme

Het College onthaalt positief dat terrorisme, gewelddadig extremisme en radicalisme een prioritair veiligheidsfenomeen blijft, met vermelding van het nieuwe platform JIC/JDC. De nood aan “*nationale weerbaarheid en operationele continuïteit*” naar aanleiding van de geopolitieke context van toenemende dreigingen en hybride fenomenen waardoor de weerbaarheid van de samenleving een prioriteit is, is terecht.

Het College merkt evenwel op dat haatmisdrijven, haatspraak en andere vormen van discriminatie wegvallen ten opzichte van het NVP 2022-2025 en betreurt dit ten zeerste.

4. Gestion intégrée des frontières

Le Collège n’a aucune remarque particulière à formuler.

5. Sécurité routière

Le projet de PNS est assez succinct en matière de sécurité routière mais il reprend l’essentiel de la politique à mener, à savoir la lutte contre les homicides dans le cadre de la circulation.

Le Collège estime également très opportun de mettre l’accent sur les contrôles locaux.

Le Collège partage la volonté d’exploiter la digitalisation et l’ANPR, mais préconise tout de même une approche prudente, les nouveaux processus de constatations devant s’inscrire dans le droit existant et ne pas occasionner de déplacement de la charge de travail de la police vers les parquets. Il a en effet été remarqué que les nouveaux processus automatisés, lorsqu’ils sont mal pensés et/ou juridiquement peu sûrs, entraînent une inflation des contestations, voire même dans certains cas nécessitent l’intervention manuelle du parquet de la sécurité routière pour traiter sans poursuites pénales une masse de dossiers qui mènent d’office à un acquittement.

Il peut paraître surprenant de faire référence à la récidive dans le plan national de sécurité mais il s’agit de la détection de la récidive. Le Collège déduit que c’est la lutte contre la conduite sous déchéance qui est visée, ce qui est en principe possible grâce à Mercurius. Il serait peut-être judicieux de citer cet exemple dans le plan national de sécurité, et/ou que la police précise ce qu’elle entend par « détecter les récidives ».

Enfin, la présence accrue sur les autoroutes est indispensable. Cela a en effet pu être constaté dans le cadre de la lutte contre les rodéos urbains.

6. Fraude sociale et fiscale

6.1 Fraude sociale

Le Collège n'a aucune remarque particulière à formuler.

6.2 Fiscale fraude

Wat fiscale fraude betreft, wordt er meer nadruk gelegd op "criminele organisaties die fiscale fraude plegen". Extra gespecialiseerde capaciteit, zowel nationaal als op niveau van de ressorten, lijkt het College hiervoor een *conditio sine qua non*.

7. Violence intrafamiliale et sexuelle

- **Police on web**

Le Collège a conscience de la volonté politique d'élargir les possibilités de déclarer des faits en ligne, notamment aux faits de violences sexuelles. Il souhaite néanmoins attirer à nouveau l'attention sur les importantes réserves qu'il avait déjà formulées à cet égard dans son courrier du 17 décembre 2022 (*voir courrier joint en annexe*).

Ces réserves ont été expliquées en détail par la coordinatrice principale du réseau d'expertise « Criminalité contre les personnes » au sein du groupe de travail *ad hoc* constitué par la cellule stratégique du ministre de l'Intérieur sous la législature précédente. Elles semblaient largement partagées au sein de ce groupe de travail et n'ont, à l'heure actuelle, pas trouvé de réponse satisfaisante.

La possibilité déjà offerte actuellement (depuis longtemps et sans aucune concertation préalable avec le Collège) de déclarer certains faits « non urgents » dans des domaines potentiellement sensibles tels que les « coups et blessures » (sans exclusion des violences intrafamiliales), « délits de haine », « menaces » (sans exclusion des violences intrafamiliales) ou « harcèlement moral » (sans exclusion des violences intrafamiliales) paraît d'ailleurs problématique pour les mêmes raisons.

L'engagement de traiter les déclarations en ligne au moyen de police on web « *avec un plus grand souci de la qualité et de façon plus professionnelle, afin de garantir un suivi de qualité* » donne du crédit aux craintes exprimées par le Collège et, en réalité, inquiète plus qu'il ne rassure.

- **Approche en chaîne**

Les modèles d'approche interdisciplinaire des violences intrafamiliales Veilige huizen, Olista et DIViCo sont très différents.

Il en résulte qu'il n'est pas question de « flux d'informations » entre la police/Justice et les autres secteurs dans le dispositif DIViCo.

- **Infractions sexuelles en ligne**

Le PNS semble n'envisager que les situations d'exploitation sexuelle d'enfants dans le cadre de la criminalité organisée mais les services de police ont également un rôle à jouer en matière de diffusion non consentie de contenu à caractère sexuel, de cyberharcèlement et

relativement à d'autres formes de cybercriminalité contre les personnes (qui ne sont pas visées au point 2 « Cybercriminalité » du projet de PNS).

Le Collège fait référence à la récente COL 13/2025 qui donne notamment des directives aux services de police en matière de retrait de contenu et en matière de recueil et de préservation des éléments de preuve qui impliquent un niveau suffisant de sensibilisation et de formation des fonctionnaires de police.

Le service DJSOC-FCCU-I2R-IRU apporte d'ailleurs un appui crucial en cette matière.

Cette observation peut être mise en lien avec le point d'attention 8.10 « Les médias sociaux et le monde virtuel » (*voir p. 34 du projet de plan national de sécurité*).

Au point d'attention général « sensibilisation et formation » (*voir p. 30 du projet de plan national de sécurité*), il n'y a pas d'engagement clair à former suffisamment de policiers brevetés pour les auditions TAM, alors qu'il s'agit d'une difficulté identifiée sur laquelle le Collège des procureurs généraux a précédemment interpellé (*voir son courrier du 30 novembre 2022 également joint en annexe*).

- Discrimination, y compris les discours de haine discriminatoires, notamment en ligne

Le Collège observe que rien n'est prévu à ce sujet. Pourtant, à l'instar de la Note cadre de sécurité intégrale, le PNS met l'accent au point 3 « radicalisme, extrémisme violent et terrorisme » sur les risques liés à la polarisation et à la propagande haineuse.

Celles-ci prenant souvent la forme de discours discriminatoires exprimés en ligne, le Collège s'étonne que le lien ne soit pas fait avec la lutte contre les discriminations et contre toute forme de (cyber)harcèlement, d'autant plus qu'il s'agit d'un axe stratégique de la NCSI.

- Violences contre les personnes « protégées » ou « exerçant une mission sociétale »

Le Collège ne retrouve rien non plus en matière de violences contre les personnes « protégées » au sens de l'article 410*bis* du Code pénal ou « exerçant une mission sociétale » alors que la NCSI en fait un intérêt stratégique à plusieurs endroits.

8. Randvoorwaarden en aandachtspunten

Het College meent dat in het punt 11 "Intelligence Led Policing (ILP)" ook een ruimere inzet op doorgedreven en gecentraliseerde analyse van de informatie opgenomen mag worden.

Nationale beeldvorming in de prioritaire fenomenen is essentieel, en de analyse van grote datapakketten in hun onderlinge verband is daarbij noodzakelijk. Uiteraard binnen de juridische grenzen van wat toegelaten is.

II. Phénomènes à ajouter aux thèmes de sécurité nationaux 2026-2029

1. Violations graves de droit international humanitaire

Le projet ne mentionne rien en ce qui concerne les compétences exclusives et préférentielles suivantes du parquet fédéral :

- les violations graves du droit international humanitaire ;

- les compétences militaires : les infractions commises par les militaires belges à l'étranger et les accidents d'aéronefs, de navires, de parachutes et de certains drones, en milieu militaire ;
- certaines infractions au Code belge de la navigation dont la piraterie maritime.

Il est proposé d'insérer, à la page 22, un nouveau point spécifique intitulé « *Violations graves du droit international humanitaire* » après le point « *Radicalisme, extrémisme violent et terrorisme* », reprenant ce qui suit :

« La lutte contre les violations graves du droit international humanitaire vise à prévenir et à réprimer les crimes les plus graves au regard du droit international, à amener leurs auteurs devant les juridictions compétentes et à empêcher que le territoire belge ne puisse être utilisé comme refuge par des personnes impliquées dans de tels crimes. Ces violations, notamment les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide, portent atteinte non seulement à l'intégrité physique des victimes, mais également à l'ordre public international et national et aux valeurs fondamentales de l'État de droit. Elles s'inscrivent fréquemment dans des contextes de conflits armés-nationaux ou internationaux-, impliquant des acteurs étatiques ou non étatiques, et peuvent, dans certains cas, présenter des liens avec des infractions de terrorisme. La complexité de ces dossiers, la distance géographique des faits et les exigences spécifiques en matière de preuve rendent leur traitement particulièrement exigeant.

Actuellement, une augmentation significative du nombre de dossiers portant sur ce type d'infractions est constatée, basée la plupart du temps sur notre compétence personnelle active, à savoir un suspect de nationalité belge ou un suspect résidant sur notre territoire.

Objectifs stratégiques pour la police fédérale

1. *Création d'une unité fédérale d'enquêteurs en charge des infractions de violations graves du droit international humanitaire afin d'assurer un traitement efficace de ces dossiers ;*
2. *Contribuer à l'amélioration du traitement des enquêtes judiciaires portant sur des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et les crimes de guerre les plus graves. La gravité intrinsèque de ces crimes porte non seulement atteinte à l'ordre public belge mais aussi à l'ordre public international, raison pour laquelle le législateur a attribué des compétences extraterritoriales aux autorités judiciaires afin d'éviter que notre pays ne devienne un sanctuaire pour les auteurs de ces crimes ;*
3. *Contribuer activement à la coopération internationale entre les autorités judiciaires belges et celles des autres États ainsi qu'avec les juridictions pénales internationales et les mécanismes internationaux.*

Plans d'action et cadres politiques pertinents

- *Note-cadre de sécurité intégrale — « Sécurité de l'espace public et valeurs démocratiques »*
- *Accord de coalition fédérale 2025-2029*
- *Point 9 de l'accord du Conseil ministériel restreint du 2 septembre 2025*
- *Convention de Ljubljana – La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes*

de guerre et d'autres crimes internationaux, adoptée le 26 mai 2023 et signée par la Belgique le 14 février 2024., ».

2. Aanpak van de spionage en inmenging

Een nieuw hoofdstuk dient te worden ingevoegd, met als titel “De aanpak van de spionage en inmenging” en als volgt geformuleerd :

“De strijd tegen spionage en inmenging door interstatelijke actoren moet een beleidsprioriteit voor België zijn, gezien de toenemende geopolitieke spanningen en de strategische positie van het land als zetel van Europese en internationale instellingen. Buitenlandse mogendheden maken steeds vaker gebruik van spionage en van hybride middelen, zoals cyberaanvallen, desinformatie en clandestiene beïnvloeding, om politieke besluitvorming, economische belangen en maatschappelijke stabiliteit te ondermijnen. Deze vormen van spionage en inmenging raken rechtstreeks aan de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde, waardoor een gecoördineerde en daadkrachtige aanpak onontbeerlijk is. De bestrijding van spionage en inmenging is een prioriteit voor de federale politie, die daarbij, samen met de inlichtingendiensten, het Openbaar Ministerie en de FOD Buitenlandse Zaken, een centrale rol vervult in de detectie, voorkoming en vervolging van dergelijke feiten. Alleen door nauwe samenwerking, structurele informatie-uitwisseling en een duidelijke strategische prioritering kan België doeltreffend het hoofd bieden aan deze complexe en grensoverschrijdende dreigingen.”

3. Nieuwe misdrijfphenomenen voortvloeiend uit de hybride dreigingen gespannen geopolitieke context in crisistijd

Er wordt niets voorzien over het strafrechtelijk onderzoek van nieuwe misdrijfphenomenen die voortvloeien uit de hybride dreigingen ten gevolge van gespannen geopolitieke context in crisistijd. Onderzoeken naar meer georganiseerde vormen van schendingen van sanctieregimes of embargo's krijgen geen aandacht. Mogelijks kan men, indien het gaat om echte wapens, onderdelen of hulpstukken, de kapstok van de illegale wapenhandel (prioriteit 1.4) gebruiken, maar deze prioriteit doelt te focussen op de wapenhandel als transversaal fenomeen, als katalysator van andere georganiseerde criminaliteit (zoals drugs).

Als we willen inzetten op schendingen van embargo's en de internationale/Europese sanctiemechanismen, dan moeten we kunnen rekenen op federale politiecapaciteit om daarin aan doorgedreven nationale beeldvorming te doen en de strafonderzoeken te voeren. Als dit niet in het NVP wordt opgenomen, gaat dat steeds een moeilijke strijd worden.

4. Pharma en foodcrime

Het College betreurt dat er geen aandacht besteed wordt aan de plaag van illegale online verkoop van geneesmiddelen. Het is uitermate belangrijk dat er inzake dit criminele fenomeen, dat al tot verschillende doden heeft geleid, een *multi-agency* aanpak vooropgesteld wordt. Daarvoor is het essentieel dat de Federale politie, in samenwerking met agentschappen en douane, ten spoedigste tot een grondige, actuele beeldvorming overgaat.