

Tien jaar Kappabende. Een verhaal over de onmacht van de moderne democratische rechtsstaat

Prof. dr. B. De Ruyver
Vakgroep Strafrecht en Criminologie
Universiteit Gent
Gent (B)

1. Een situatieschets

In het midden van de jaren '80 werden Zuid West-Vlaanderen en, in mindere mate, Zuid-Henegouwen, in toenemende mate geconfronteerd met het verschijnsel van de grensoverschrijdende criminaliteit. Het ging daarbij vooral om vermogensmisdrijven (diefstallen, inbraken) die werden gepleegd door Noordfranse jongeren uit de agglomeratie Rijsel, Roubaix en Tourcoing.

In de tweede helft van de jaren '80 kende de grensoverschrijdende criminaliteit in de betrokken regio een exponentiële groei. Bovendien evolueerde de aard van de criminaliteit. Naast de hogerge-noemde vermogensmisdrijven kreeg men te maken met een nieuw fenomeen, met name zware diefstallen die werden gepleegd in de betere kledingzaken en winkels met elektro- en hifi-apparatuur. Deze nieuwe vorm van grensoverschrijdende criminaliteit vertoonde een typische fenomenologie. De Noordfranse dadersgroepen maakten bij hun zgn. "raids" gebruik van snelle, meestal gestolen wagens en voerden hun roofacties op een bijzonder efficiënte en professionele wijze uit. De actieradius van deze criminele bendes breidde zich almaar uit, vooral langs de E17 en de grote toegangswegen naar de E17.

Met het oog op identificatie en nadere studie gaf de Procureur-generaal van Gent in 1986 aan deze specifieke misdrijven en aan de

dadersgroep de verzamelnaam “Kappa”. Vanaf dat moment kregen de Kappadelicten en de Kappadadersgroep systematisch de aandacht van de politie en de justitie.

Begin 1990 gaf de minister van Justitie, M. Wathelet, aan een onderzoeksteam van de Rijksuniversiteit Gent de opdracht om een wetenschappelijke studie te maken van de grensoverschrijdende criminaliteit in de regio Zuid West-Vlaanderen, Zuid-Henegouwen en Noord-Frankrijk. De minister wenste een duidelijke analyse van het fenomeen en concrete voorstellen om deze grensoverschrijdende criminaliteit in de betrokken regio aan te pakken.

In een aantal opzichten is deze regio voorbestemd om grensoverschrijdende criminaliteitsvormen te genereren. In de eerste plaats wordt men geconfronteerd met het verschil in welvaartsniveau tussen de beide kanten van de grensregio. Het Noordfranse gedeelte kent sedert decennia een gestage achteruitgang van de economische activiteit. Het gevolg is dat de streek afgeleden is tot een probleemgebied waar verpaupering, hoge werkloosheidscijfers, marginaliteit, illegaliteit en criminaliteit hand in hand gaan. Heel wat van de jongeren die opgroeien in zgn. “faubourgs” van voornoemde steden leiden een perspectiefloos leven.

In Tourcoing bedraagt de jeugdwerkloosheid 30 %, in Roubaix zelfs 50 %. Velen proberen dit kansarme bestaan te ontvluchten door druggebruik. De kleine drughandel en de klassieke overlast die daarmee samenhangt, werken bijkomend negatief in op de levenskwaliteit in de betrokken regio. Om aan drugs te komen, is men dan aangewezen op zgn. verwervingsmisdrijven. Omdat in de verpauperde regio de levensstandaard weinig materiële rijkdom toestaat, wendt men zich tot de andere zijde van de grens, die qua sociaal-economisch profiel een haast perfecte tegenpool vormt. Vooral Zuid West-Vlaanderen is een welvarende regio met lage werkloosheidscijfers, een hoge levensstandaard en een keur aan wat de westerse consumptiemaatschappij onder alle mogelijke vormen te bieden heeft. De brede waaier aan uitgaansfaciliteiten oefent een bijkomende aantrekkingskracht uit op de Noordfranse jongeren.

Een tweede factor die het grensoverschrijdend criminaliteitsverkeer in de hand werkt, zijn de talrijke grensovergangen. Toen de grenscontroles nog bestonden – wat het geval was ten tijde van

het onderzoek – was slechts een beperkt aantal grensovergangen bewaakt, namelijk die op de hoofdwegen. Het merendeel van de grensovergangen bleef noodgedwongen onbewaakt en vormde dus geen hinderpaal voor wie zich, na het plegen van een misdrijf, snel wenste te onttrekken aan de politiekorpsen.

Meteen zien we een derde component die de grensoverschrijdende criminaliteit tot op heden in de hand werkt, met name het uitblijven van de concrete mogelijkheid voor de politiekorpsen om grensoverschrijdend te opereren. Weliswaar wordt in de ondertussen ondertekende en bekrachtigde Schengen-Overeenkomst van 1990 onder meer zowel de grensoverschrijdende achtervolging (art. 41) als de grensoverschrijdende observatie (art. 40) geregeld. Het uitblijven echter van het in werking treden van de Schengen-Overeenkomst is voor België hinderlijk, vooral in de politieke samenwerking met Frankrijk.

In afwachting van het verhoopte in werking treden van de Schengen-Overeenkomst blijft de samenwerking tussen de Belgische en Franse politiediensten aangewezen op een akkoord dat in 1919 werd afgesloten tussen de Franse en Belgische gendarmerie in de grensgebieden.

Het betreft hier vooral het uitwisselen van inlichtingen over criminelen die zich in het grensgebied ophouden en over ernstige misdaden die in de grenszone werden gepleegd. Van echte grensoverschrijdende operaties, zoals een volgrecht, is in dit akkoord geen sprake. Gezien het tijds kader waarin het akkoord werd afgesloten, is dit trouwens ook logisch.

Het onderzoek van het R.U.G.-team werd uiteindelijk uitgewerkt rond drie peilers.

Op de eerste plaats werd een uitgebreide fenomeenstudie (met o.a. delict- en dadersanalyse) verricht. Aansluitend werd een bevolkingsonderzoek uitgevoerd, waarbij o.a. werd gepeild naar de aanwezigheid van onrustgevoelens, mogelijke slachtofferervaringen, perceptie van criminaliteit, kennis van en betrokkenheid bij preventieve initiatieven, mening over werkwijze en efficiëntie van de politiediensten. Het bevolkingsonderzoek werd aangevuld met een enquête onder de burgemeesters van vier grensgemeenten, een media-onderzoek en een enquête bij verzekeringsmaatschappijen.

Een tweede onderzoeksopzet concentreerde zich rond de evaluatie van de politieke en justitiële rechtshulp in strafzaken. Daartoe werden vragen gesteld aan de politiediensten en de magistraten uit de onderzoeksregio. Een onderzoek van de 58 zgn. “Kappadossiers” bood de mogelijkheid te evalueren hoe de justitiële rechtshulp met Frankrijk in de praktijk functioneert.

In het kader van het onderzoek naar de internationale politieke samenwerking in strafzaken werd uitvoerig aandacht besteed aan de informatie-uitwisseling en aan twee bijzondere opsporingstechnieken, met name de grensoverschrijdende observatie en de grensoverschrijdende achtervolging.

Tot slot werden zowel inzake de politieke als de justitiële samenwerking in strafzaken, de bepalingen van het Aanvullend Akkoord van Schengen (hierna ook Overeenkomst genoemd) getoetst aan de eisen en de knelpunten zoals die in het onderzoek zijn gereveleerd.

Voor een goed begrip wensen we te benadrukken dat alle deelgebieden van het onderzoek betrekking hebben op het Belgische gedeelte van de grensregio, of in elk geval vanuit een Belgisch perspectief werden onderzocht, zoals dat het geval is met de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

Het onderzoek liep in de periode 1990-1992. Realistisch bekeken, kon verwacht worden dat de grensoverschrijdende criminaliteitsfenomenen ondertussen zekere wijzigingen zouden hebben ondergaan.

Ten einde een en ander nader te onderzoeken werd eind 1993-begin 1994 een beperkte “updating” uitgevoerd, zowel naar de evolutie van de grensoverschrijdende criminaliteit als naar de wijze waarop de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ondertussen in de betrokken regio functioneert.

2. Diverse vormen van grensoverschrijdende criminaliteit

Uit het onderzoek treden twee types van grenscriminaliteit naar voren.

Er zijn op de eerste plaats delictgroepen die zich aandienen als vormen van **individuele occasionele criminaliteit**. Hieronder verstaan we criminaliteit die wordt gepleegd door individuen die als zodanig niet in bende opereren. De notie "occasioneel" heeft betrekking op het feit dat de betrokken delinquenten in niet geringe mate het plegen van hun criminele feiten laten afhangen van de aanwezigheid van een gunstige gelegenheid. Geografisch vinden deze delicttypes hoofdzakelijk plaats in een grenszone die zich uitstrekt tot een twintigtal kilometers van de landgrens.

Een eerste delicttype dat, vooral wat betreft de dadersgroep, een uitgesproken grensgebonden karakter vertoont, is de winkeldiefstal. Algemeen noteren we een verschil in frequentie van voorkomen van het delict winkeldiefstal tussen de grensgemeenten en de controlegemeenten. Het specifiek grensgebonden karakter ligt op het niveau van de dadersgroep. Het onderzoek heeft aangetoond dat een belangrijk gedeelte van de winkeldiefstallen in de regio gepleegd wordt door Franse onderdanen woonachtig in de hoger omschreven Noordfranse agglomeratie.

Uit het onderzoek is een tweede groep van delicttypes naar voren getreden, die onderling een zekere samenhang vertonen omdat ze verband houden met het recreatiepatroon van de dadersgroep. Men zou ze kunnen groeperen onder de noemer "recreatiecriminaliteit". Tot deze groep behoren misdrijven als vandalisme, opzettelijke slagen en verwondingen, gewone diefstallen en de diefstal van en in voertuigen. Kenmerkend is, dat ze gepleegd worden in de nabijheid van en op de toegangswegen naar uitgaanscentra.

Een vergelijking tussen de grensgemeenten en de controlegemeenten leert dat grensgemeenten met een behoorlijk recreatie- en uitgaansaanbod, criminaliteitsgevoeliger zijn dan hun referentiegemeenten. Ook aan deze vormen van individuele, occasionele criminaliteit kleeft een grensoverschrijdende dimensie. Zo kon uit het onderzoek worden afgeleid, dat een niet onbelangrijk gedeelte van de in de Belgische grenszone gestolen wagens later werden teruggevonden in de Noordfranse regio, gevormd rond Rijsel, Tourcoing en Roubaix.

In het kader van het onderzoek kregen we aanwijzingen dat een gedeelte van de individuele criminaliteit die zich in de buurt van de recreatiecentra voltrekt, sterk druggerelateerd is.

Een tweede vorm van grensoverschrijdende criminaliteit dient zich aan als een **groepsriminaliteit die op professionele basis is georganiseerd**. Deze groepsriminaliteit is in meerdere opzichten typisch voor de betrokken regio.

In de eerste plaats kadert ze in de hierboven beschreven diepe sociaal-economische kloof die er bestaat tussen het Noordfranse en het Belgische gedeelte van de grensregio. Het perspectiefloze bestaan dat een groot aantal van de jongeren uit de agglomeratie Rijsel, Roubaix, Tourcoing leidt, werkt een toestand van anomie in de hand. De neerwaartse spiraal van maatschappelijke kwetsbaarheid waarin deze jongeren gevangen zitten, wordt nog versterkt door een intens druggebruik. De behoefte aan financiële middelen om drugs aan te schaffen, genereert een verwervingscriminaliteit die versterkend inwerkt op de marginaliteit en de kansarmoede. De vermogensdelicten vertonen specifieke modi operandi en worden ook gepleegd door een dadersgroep met duidelijke kenmerken. De Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent gaf in 1986 de verzamelnaam "Kappa" aan deze delict- en dadersgroep. In het parket van Kortrijk werd een Kappa coördinatieceel in het leven geroepen, die ondertussen reeds jaren de criminele activiteiten van de Kappabendes inventariseert en evalueert.

De delictanalyse die in het kader van het wetenschappelijk onderzoek werd uitgevoerd, vormt een bevestiging en uitdieping van de typologie die men in 1986 reeds hanteerde. Het parket-generaal had het toen over diefstallen met verzwarende omstandigheden, die zich als volgt lieten kenmerken: een dadersgroep woonachtig in Noord-Frankrijk, die zich op weg naar en van het misdrijf verplaatst in snelle wagens die in België of Frankrijk worden teruggevonden; doel van hun criminele activiteiten zijn handelszaken in dure merksportkledij, in video-, tv- en hifi-apparatuur, en juwelierszaken; bijkomend worden ook kassadiefstallen, handtasdiefstallen met geweld, diefstal met geweld en/of onder bedreiging, en autodiefstallen tot de Kappadelicten gerekend, voor zover er een redelijk vermoeden bestaat dat het om grensoverschrijdende criminaliteit gaat die door de Kappabenden werd gepleegd; hun modi operandi die ze bij de diefstallen in handelszaken hanteren, zijn vrij typisch: het zijn raids die met grote snelheid worden uitgevoerd, de toegangsdeur van de winkel wordt geforceerd of

opengebrouwen of men verbrijzelt de winkelruit met behulp van een zwaar voorwerp of desnoods door met de wagen de etalage stuk te rijden; vaak maakt men gebruik van meerdere vluchtwagens. Het wetenschappelijk onderzoek heeft de volgende relevante gegevens over deze groepsriminaliteit aangebracht. Als men de evolutie van het aantal Kappadelicten sedert 1986 bekijkt, stelt men vast dat 1989 een piekjaar vormde met 124 Kappa-misdrijven (zie grafiek 1). In 1990 noteerde men een daling, die werd toegeschreven aan het feit dat een aantal Kappabendeleiders in de loop van 1989, begin 1990 werd aangehouden. De terugloop van de Kappadelicten was echter van korte duur. In 1992 telde men opnieuw 102 Kappafeiten. Een uitsplitsing van de Kappamisdrijven over een aantal gemeenten bevestigt de stijgende trend (zie grafiek 2). De constatering dat de Kappabenden onverminderd de regio teisteren, illustreert het structureel karakter van deze grensoverschrijdende criminaliteit.

Wat betreft de modi operandi kan bijkomend worden gewezen op de snelheid en het professionalisme van uitvoering die deze Kappabenden ten toon spreiden. Zij beperken zich evenmin tot de grensregio. Bij studie van de lokalisaties van de Kappadelicten stelt men vast dat deze zich uitstrekken langs de grote verkeersassen (E17 en de grote verkeerswegen die op de E17 aansluiten). Op die manier dringen ze diep in het binnenland door (zelfs tot Antwerpen).

Bij hun criminele acties zijn de leden van de Kappabenden vaak in het bezit van valse identiteitsgegevens waaruit zou moeten blijken dat ze minderjarig zijn. Op die manier hopen ze, bij betrapping in België, op een behandeling als strafrechtelijke minderjarige; in een aantal gevallen brengt dit met zich mee dat ze gewoon de grens worden overgezet.

Specifiek voor de dadersgroep levert de analyse de volgende vermeldenswaardige gegevens op. Het opgenomen worden in een Kappabende vormt het eind- en hoogtepunt van een criminele carrière, die vaak start met een verglijding in de marginaliteit en het plegen van lichtere delicten. De volgende fase is het plegen van individuele vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals gewone diefstal, diefstal van en uit voertuigen en diefstal met

braak en inklimming in woningen. Persoons- en omgevingsgebonden (o.a. de vriendengroep) factoren zijn uiteindelijk bepalend voor de overstap naar de typische Kappadelicten. Een meerderheid van de Kappadadersgroep zou, volgens gegevens van de Noordfranse politiediensten, sterk betrokken zijn bij de drugs-scène, zowel wat betreft druggebruik als drughandel.

De relatie tussen het druggebruik en de criminaliteit speelt hier in de beide richtingen. De marginaliteit, die kenmerkend is voor de Noordfranse agglomeratie, vormt een permanente voedingsbodem voor het druggebruik. Omgekeerd genereert, zoals eerder gesteld, een intens druggebruik, kansarmoede en maatschappelijke kwetsbaarheid. Drugs zijn royaal beschikbaar. De jongeren ontwikkelen bovendien een deviante levensstijl waarvan druggebruik een inherent onderdeel vormt.

Het druggebruik in de betrokken Noordfranse agglomeratie heeft in dubbel opzicht een grensoverschrijdende dimensie.

In de eerste plaats zijn niet weinig Noordfranse jongeren betrokken in de recreatiedrugs-scènes die zich, in de grensregio en langs de E17-verkeersassen, vooral concentreren rond mega-dancings.

Ten tweede bevoorraden de Noordfranse druggebruikers zich voor een groot gedeelte in Nederland. Op de routes naar de bevoorradingspunten in Nederland (zie grafiek 2) wordt er niet zelden verwervingscriminaliteit – in België dan – gepleegd.

Een onderzoek van de dadersgroepsdynamiek leert dat de Kappabenden gemiddeld zijn samengesteld uit een viertal personen. Ook al kunnen er duidelijk leidersfiguren worden aangewezen, toch vertonen de Kappagroepen meestal een losse samenstelling en een vrij informele groepshierarchie.

Samengevat stellen we vast dat de Kappadadersgroep wortelt in een sociale voedingsbodem, zeer specifieke kenmerken en modi operandi vertoont, en uitgedoofd is tot een meer dan vaste waarde in het grensoverschrijdend criminaliteitsverkeer. De ontwikkelingen van de laatste jaren tonen aan dat hun actieradius zich geografisch steeds verder uitbreidt, met alle gevolgen van dien, o.a. op het punt van de onveiligheidsgevoelens bij de bevolking.

3. De reactie van de Zuid Westvlaamse bevolking op het verschijnsel van de grensoverschrijdende criminaliteit

De reeds jaren aanhoudende grensoverschrijdende criminaliteit in de Zuid Westvlaamse regio heeft geleid tot een evolutie in de reactie van de bevolking op het fenomeen.

Eigenlijk wordt men geconfronteerd met een dubbel probleem. In de eerste plaats gaat het om criminele feiten waarvan in potentie iedereen het slachtoffer kan worden. Het is inderdaad een opvallende constatering dat tot op heden de Kappabenden zich niet wagen aan bankovervallen of overvallen op geldtransporten, en opvallend vermijden om zware gewelddaden op personen te plegen. Ongetwijfeld is dit een bewuste keuze van de bendeleiders. Het laat zich immers aanzien dat de reacties van de Belgische politieke en justitiële autoriteiten veel scherper zouden zijn en dat ook de Franse autoriteiten in dat geval onder druk zouden staan om een repressiever beleid te voeren tegen de Kappa-groepsriminaliteit.

De criminele feiten die nu in het kader van de grensoverschrijdende criminaliteit worden gepleegd, zowel de individuele- als de groepsriminaliteit, komt overwegend voor in de categorie van de frequent voorkomende criminaliteit. Mede door het feit dat deze golf van misdrijven nu al jaren onverminderd doorgaat, is de perceptie van de bevolking er onvermijdelijk door beïnvloed.

Uit het bevolkingsonderzoek, dat in het kader van het wetenschappelijk onderzoek werd uitgevoerd, kon worden afgeleid dat de inwoners van de ondervraagde grensgemeenten, meer dan de inwoners van de controlegemeenten, het gevoel hebben dat zij het slachtoffer van een misdrijf zouden kunnen worden. Vooral de gewone diefstal en de diefstal van wagens scoren hoog in de slachtoffer-risicoperceptie van de inwoners van de grensgemeenten. Angst- en onveiligheidsgevoelens zijn uitgesproken aanwezig in de grensregio. De openstelling van de grenzen en de afschaffing van de grenscontroles – ten tijde van het onderzoek in het vooruitzicht gesteld, ondertussen werkelijkheid geworden – versterken deze onveiligheidsgevoelens.

Er zijn overigens, op het gebied van de perceptie van de grensoverschrijdende criminaliteit, verschillen merkbaar tussen de Waalse en

de Vlaamse grensgemeenten. De inwoners uit de geënquêteerde grensgemeente Moeskroen hebben meer angst- en onveiligheidsgevoelens en zagen met grotere onrust de openstelling van de grenzen tegemoet. Bovendien hebben zij ook meer slachtofferervaringen (de victimisatiegraad) dan de ondervraagde Vlamingen. Een tweede probleemveld concentreert zich rond de beeldvorming inzake de aanpak van het fenomeen. Het zal geen verwondering wekken, dat het vertrouwen van de bevolking in de efficiëntie van de politie en justitie van de grensoverschrijdende criminaliteit in de betrokken regio behoorlijk zoek is. Vooral de politiediensten schieten volgens de respondenten te kort. Ze zijn te weinig aanwezig in het straatbeeld. Het gunstige effect van de zichtbaarheid van de politiediensten gaat daardoor verloren. Wetenschappelijk onderzoek heeft bovendien aangetoond, dat de aanwezigheid en zichtbaarheid van politie een significant effect heeft op de daling van gevoelens van onveiligheid.

De heersende onvrede over de politie vertaalt zich echter niet in een daling van de bereidheid om medewerking te verlenen aan de politie en de justitie. Zo blijft de bereidheid tot het aangeven van misdrijven groot.

Aan de andere kant moet men wel vaststellen dat de bevolking amper het bestaan kent van de criminaliteitspreventiecampagnes die door de overheid, o.a. door de politiediensten, worden opgezet. Het gevolg is dat deze preventieve acties weinig of geen effect sorteren.

We hebben naar aanleiding van het wetenschappelijk onderzoek nog een andere opvallende constatering gedaan.

De respondenten uit de grensgemeenten verzekeren zich minder tegen criminaliteit dan de respondenten uit de controlegemeenten. De omvang van de geregistreerde criminaliteit, de ruime aandacht die de media aan het fenomeen besteden en de aanwezige onveiligheidsgevoelens zetten blijkbaar niet aan om zich te verzekeren.

De niet aflatende Kappacriminaliteit heeft recent geleid tot meer uitgesproken tendensen bij de bevolking in de grensregio om zelf te zorgen voor de veiligheid. In het verleden waren het vooral individuele slachtoffers die, uit onvrede met het weinig efficiënte politieoptreden, pleitten om het recht in eigen handen te nemen.

In een aantal gemeenten wordt momenteel gewerkt aan de oprichting van een burgerwacht. In Dadizele is de burgerwacht onder-tussen operationeel. Het initiatief gaat o.a. uit van handelaars die het slachtoffer zijn geworden van Kappamisdrijven. Het dient gezegd dat de bestuurlijke autoriteiten en de politiediensten van de betrokken gemeenten niet afkerig staan tegenover de idee van een burgerwacht, en het eerder zien als een complementair middel voor de beperkte mogelijkheden waarover de politiediensten beschikken om de hoger beschreven vormen van grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken.

Het verschijnsel burgerwacht ligt echter behoorlijk controversieel. Op zich gaat het natuurlijk over veel meer dan het bijstaan van de politie bij het voorkomen en opsporen van misdrijfplegers. Zelfs wanneer men opereert in permanent radiocontact met de politie, zoals dat in Dadizele blijkbaar het geval is, blijft het risico voor een directe, lijfelijke confrontatie met b.v. een Kappabende bestaan. Hoe de confronterende partijen op dat moment zullen reageren, is hoogst onvoorspelbaar. Gewelddaden met verregaande gevolgen en conflicten, ook op juridisch vlak, zijn niet uit te sluiten.

De fundamentele vraag is of onze rechtsstaat gebaat is bij een uit handen geven door de bevoegde instantie, politie en justitie, van het monopolie om zonedig en volgens vastgelegde bepalingen geweld te gebruiken.

4. Politie en justitie: roeien met de riemen die beschikbaar zijn

We hebben zojuist gewezen op de onvrede van de bevolking over de wijze waarop de Belgische politie en justitie de grensoverschrijdende criminaliteit van replek dienen. Het kan niet worden ont-kend dat de ophelderingsgraad van de grensoverschrijdende mis-drijven erg traag is. Leden van de Kappabendes die in België worden gearresteerd, mogen echter rekenen op een strenge be-straffing. De afgelopen jaren is men er trouwens in geslaagd om een aantal bendeleden aan te houden en te veroordelen. Structu-reel leveren deze successen van de politiediensten echter weinig op. Er staan in de Noordfranse "faubourgs" voldoende vervangers klaar om de plaats van de aangehouden en in te nemen. Na al die jaren van een niet aflatende grensoverschrijdende criminaliteits-

stroom zijn er bij de Belgische politiediensten in de grensregio zowel gevoelens van berusting als van frustratie merkbaar. De berusting kan men afleiden uit de gelaten reactie van sommige leidinggevende politieambtenaren op de oprichting van de burgerwacht. Een initiatief dat men het best als een uiting van afwijzing van de bevolking kan beschouwen. Daarnaast stelt men bij andere politiemensen een toenemende ergernis en een agressieve opstelling vast. Dat komt tot uiting in de schietincidenten die nu en dan plaatsgrijpen, en in de werkwijze van een aantal politiemensen die niet aarzelen nu en dan “nood breekt wet” in de praktijk om te zetten. Met dit laatste bedoelen we, dat het soms gebeurt dat Belgische politiemensen buiten elk mandaat om in Frankrijk acties ondernemen. Zij doen dat meestal in afspraak met Franse collega’s die bereid zijn buiten de toepassings sfeer van de schaarse verdragen om hand- en spandiensten te leveren. Vanuit een rechtsstatelijk standpunt bekeken, kan men dergelijke acties niet goedkeuren. Daar tegenover staat de realiteit van een manifeste druk van zowel de bevolking als van de overheden om resultaten te bereiken in de strijd tegen de Noordfranse roversbenden.

Het feit dat politieambtenaren buiten de wet om resultaten proberen te behalen, is een gevolg van het gebrekkige wetgevende instrumentarium waarover de Belgische politiediensten beschikken om grensoverschrijdend samen te werken en te opereren.

In het kader van het wetenschappelijk onderzoek werden aan de Belgische politiediensten in de grensregio vragen gesteld betreffende hun desiderata om een efficiëntere aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit mogelijk te maken. Uit de ondervraging komt duidelijk naar voren dat de mogelijkheid om grensoverschrijdend te achtervolgen als een absolute prioriteit voor de politiediensten geldt. In volgorde gaat de voorkeur verder uit naar de periodieke uitwisseling van gerechtelijke informatie, een gemeenschappelijk transmissienet, een rechtstreekse telefoonlijn, de mogelijkheid tot een grensoverschrijdende observatie en, tot slot, de uitwisseling tussen de Belgische en Franse politiediensten van “liaison”-officieren, die algemeen de politionele samenwerking moeten bevorderen.

Dit lijstje van desiderata kan men in het licht van de ongestoorde

mobilititeit van burgers en dus ook van criminelen tussen de onderscheiden landen bezwaarlijk als overdreven bestempelen.

Het Schengen-Akkoord dat in 1985 werd afgesloten tussen de Benelux, Frankrijk en Duitsland en vooral de Aanvullende Overeenkomst van Schengen van 19 juni 1990 komen in grote mate tegemoet aan de behoeften van de Belgische politiediensten, actief in de grensregio. In de artikelen 41 tot en met 43 wordt de grensoverschrijdende achtervolging geregeld. De mogelijkheid tot rechtstreekse uitwisseling van informatie tussen politiediensten, spontaan of op verzoek, wordt geregeld in art. 46 van de Overeenkomst. De informatie dient betrekking te hebben op het bestrijden van toekomstige strafbare feiten, op het voorkomen van strafbare feiten, of op het afwenden van een gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Art. 39,2 stipuleert dat schriftelijke informatie die, overeenkomstig art. 39,1, door politiediensten aan elkaar wordt medegedeeld slechts met toestemming van de bevoegde justitiële autoriteiten van de aangezochte staat als bewijsmiddel voor het ten laste gelegde feit kan worden aangewend. De uitwisseling van informatie tussen politiediensten in de grensregio is een realiteit. Art. 44 verplicht de Schengen-partijen tot het tot stand brengen van rechtstreekse telefoon-, radio-, telex- en andere verbindingen. De bedoeling hiervan is het vergemakkelijken van de politie- en douanesamenwerking, inzonderheid op het gebied van de informatie-uitwisseling bij grensoverschrijdende observatie en achtervolging.

Ten tijde van het onderzoek stelden er zich op dit punt bijzonder grote problemen, ook op nationaal vlak, tussen de gemeentelijke politie en de rijkswacht. De gemeentelijke politiekorpsen in de grensregio kunnen nu wel rechtstreeks radiofonisch met elkaar in contact treden, net zoals dat het geval is met de rijkswachtdistricten.

Tussen de rijkswacht en de korpsen van de gemeentepolitie werden tot op heden geen officiële verbindingen tot stand gebracht. De samenwerking tussen de Noordfranse en de Belgische politiediensten heeft recentelijk wel nieuwe perspectieven gekregen door de aanwijzing van contact- en invalspunten. Deze aan beide zijden van de grens op te richten contactpunten zorgen voor de rechtstreekse communicatie tussen de Belgische en Noordfranse poli-

tiediensten. De uitwerking van het protocolakkoord is toevertrouwd aan de Werkgroep "Schengen Korte Termijn". Naast radioverbinding wordt er ook een directe telefoonlijn tussen de operationele invalspunten in de grensregio geïnstalleerd.

Art. 40 van de Schengen-Overeenkomst regelt de voorwaarden waaronder grensoverschrijdende observatie kan plaatsvinden. Art. 47 van de Overeenkomst voorziet in de uitwisseling van "liaison"-ambtenaren. Zij verlenen bijstand bij de informatie-uitwisseling in het kader van de preventieve en repressieve misdaadbestrijding en bij de uitvoering van zowel politieke als justitiële rechtshulpverzoeken.

Samenvattend kunnen we stellen dat het in werking treden van de Schengen-Overeenkomst en de verdere uitwerking ervan, moeten bijdragen tot een substantiële verbetering van de politieke samenwerking in de betrokken grensregio.

Het juridische kader voor een inspelen op specifieke probleemsituaties die zich stellen in bepaalde grensgebieden wordt trouwens geboden in art. 39,4 van de Schengen-Overeenkomst.

Het is duidelijk dat de Schengen-Overeenkomst ook op het punt van de justitiële samenwerking in strafzaken een verbetering van de bestaande situatie inhoudt. Dit is het geval met de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, waar uitbreiding van het toepassingsveld (art. 49, 50 en 51) en vereenvoudiging van de toezendingsprocedures (art. 52 en 53) geregeld worden. Inzake de uitlevering bepaalt art. 60 dat België voortaan het Europees Uitleveringsverdrag van 13 september 1957 zal toepassen t.a.v. Franse en Duitse uitleveringsverzoeken, wat eigenlijk neerkomt op een inhaaloperatie. Het onderzoek heeft echter uitgewezen dat het hebben van een instrumentarium niet voldoende is om een vlotte justitiële samenwerking te bewerkstelligen. Het ontbreken in België van een nationale rechtshulpwet draagt zeker niet bij tot een vertrouwd zijn van de Belgische magistraten met de rechtshulpvoorwaarden. Het initiatief van de Procureur-generaal van Gent om, in aansluiting op de resultaten van het onderzoek, in elk gerechtelijk arrondisse-

ment van het rechtsgebied van het Hof van Beroep van Gent, rechtshulpmagistraten aan te stellen, vormt een lovenswaardige poging om tot een betere werkwijze van de justitiële rechtshulp te komen.

Het valt te hopen dat de reeds herhaalde malen uitgestelde inwerkingtreding zeer binnenkort een feit zal zijn. Ondertussen heeft men er nagenoeg tien jaar over gedaan om elementaire compensatiemaatregelen voor de afschaffing van de grenscontroles uit te werken en in werking te laten treden.

5. Besluit

Er is absoluut behoefte aan verbetering van de samenwerking in strafzaken tussen Noord-Frankrijk en België, zowel op politieel als op justitieel vlak. Anderzijds moet men beseffen dat de politieel-justitiële benadering van deze grensoverschrijdende criminaliteit altijd symptoombestrijding zal blijven. Zolang de sociaal-economische voedingsbodem van deze grensoverschrijdende criminaliteit dezelfde blijft, is er weinig of geen perspectief om de fenomenen terug te dringen. Er zijn verregaande economische en bestuurlijke impulsen nodig om de betrokken Noordfranse agglomeratie te saneren. Ook op dit punt is er behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking.

Recent is er in België door de minister van Binnenlandse Zaken een veiligheidsplan voor de betrokken regio uitgewerkt. Dit veiligheidsplan heeft zowel een nationale als een internationale peiler.

Op nationaal niveau worden de volgende maatregelen in het vooruitzicht gesteld. Op de eerste plaats krijgen gemeenten uit de grensregio de mogelijkheid om per schijf van tien politiefunctionarissen één bijkomende functionaris aan te nemen. Op de tweede plaats geeft Binnenlandse Zaken een financiële steun aan gemeenten uit de grensregio die een intergemeentelijk samenwerkingsakkoord afsluiten met het oog op het verzekeren van een 24 uur-permanentiedienst. Op de derde plaats wil men door de informatisering van de politieële oproepenafhandeling (het zogenaamde

IPOG-systeem) de reactietijd na oproep tot een minimum herleiden. In dat verband zullen nieuwe samenwerkingsakkoorden met de rijkswacht worden afgesloten. Ten vierde voeren zowel de gemeentepolitie als de rijkswacht extra toezichtdiensten uit, die zich specifiek richten op de grensoverschrijdende fenomenen.

We hebben eerder al melding gemaakt van de inspanningen om de radiocommunicatie te optimaliseren. Tot slot werd er in het kader van het preventiecontract dat werd afgesloten tussen Binnenlandse Zaken en de stad Menen een gedeelte opgenomen over grensoverschrijdende samenwerking met Franse beleids- en welzijnsverantwoordelijken.

De internationale peiler steunt vooral op de implementatie en wijze van functioneren van de Schengen-Overeenkomst. Het uitsstel van het in werking treden verplicht echter tot bijkomende initiatieven. We hebben eerder al verwezen naar de instelling van politieke contact- en invalspunten.

Bijkomend start de minister van Binnenlandse Zaken de besprekingen met Frankrijk over het afsluiten van een bilateraal akkoord inzake politieke samenwerking.

Tot slot heeft de Belgische regering haar akkoord gegeven aan de inhoud van een "Gemeenschappelijke Verklaring" tussen de Préfet van het Département du Nord en de Procureur-generaal van Do-waai (Douai) enerzijds, en de gouverneurs van de provincies West-Vlaanderen en Henegouwen en de Procureur-generaal van Gent en Bergen anderzijds. Het is de bedoeling dat vooral de informatie-uitwisseling wordt geoptimaliseerd.

Al deze initiatieven tonen aan dat de Belgische beleidsverantwoordelijken zich terdege bewust zijn van de ernst van de situatie in de grensregio. Helaas moet men vaststellen dat het erg moeilijk blijft om de internationale samenwerking op een aanvaardbaar niveau te tillen.

Bibliografie

- AGELINK, M.G.T., G.J.A.H. van GESTEL, "Observatie over de grens alleen met toezicht", *Algemeen Politieblad*, vol. 139, no. 12, 1990, pp. 267-281.
BRUGGEMAN, W., "Cross-border observation", in: C. Fijnaut, H. Hermans

- (eds.), *Police Co-operation in Europe*, Lochem, J.B. van den Brink, 1987, pp. 60-75.
- DE RUYVER, B., "Een evaluatie vanuit het wetenschappelijk onderzoek naar de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit", in: J. D'Haenens, B. De Ruyver (eds.), *Schengen en de praktijk*, Gent, Mys en Breesch, 1992, pp. 97-115.
- DE RUYVER, B. et al., *Druggebruik - criminaliteit - kansarmoede*, Gent, Universiteit Gent, Onderzoeksgroep Drugbeleid, Strafrechtelijk Beleid en Internationale Criminaliteit, 1992.
- DIERKENS, R., BRUGGEMAN, W. et al., *Grensoverschrijdende criminaliteit*, Rijksuniversiteit Gent, School voor Criminologie, 1991.
- FIJNAUT, C.J.C.F., "Tussen misdaadbestrijding en strafrechtspleging: de internationale samenwerking van de politie in West-Europa", in: *Delikt en Delinkwent*, vol. 21, no. 7, 1991, pp. 769-791.
- SWART, A.H.J., "Politie en veiligheid in het Akkoord en de Overeenkomst van Schengen", in: *Nederlands Juristenblad*, vol. 66, no. 5, 1989, pp. 209-216.
- THOMAS, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, Story Scientia, 1980.
- VAN DEN WIJNGAERT, C., "De Schengen-akkoorden en de internationale samenwerking in strafzaken: een adequate bescherming van de Europese burger tegen Transeuropese criminaliteit", in: J. D'Haenens, B. De Ruyver (eds.), *Schengen en de praktijk*, Gent, Mys en Breesch, 1992, pp. 1-15.
- VAN DER WURFF, A., "Angst voor criminaliteit en de omgeving: een signaalverwerkingsmodel", in: F.W. Winkel, A. van der Wurff, *Angst voor criminaliteit*, Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1990, pp. 75-94.
- VRIJ, A., WINKEL, F.W. et al., "Politiële preventieprogramma's en angst voor criminaliteit: het rendement van een planmatige aanpak", in: F.W. Winkel, A. van der Wurff, *Angst voor criminaliteit*, Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1990, pp. 186-199.
- WINKEL, F.W., "Angstgevoelens voor criminaliteit: een informatieverwerkingsperspectief", in *Justitiële Verkenningen*, no. 1, 1985, pp. 72-101.
- WINKEL, F.W., "Massamedia, voorlichting en angst voor criminaliteit: een informatieverwerkingsmodel," in: F.W. Winkel, A. van der Wurff, *Angst voor criminaliteit*, Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1990, pp. 47-74.

Résumé:

1. Le phénomène

Au milieu des années 80, le Hainaut méridional et surtout le sud de la Flandre-Occidentale commencèrent à être victimes de vols perpétrés par des jeunes de l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing. Au milieu des années 80, apparurent les raids-éclair; ciblés sur l'habillement haut de gamme et l'équipement radio, vidéo et électroménager. Le Procureur général de Gand qualifia de bande Kappa ces malfaiteurs, appelant ainsi l'attention sur ces délits dont le ministre de la justice, M. Wathelet, confia l'étude à l'université d'État de Gand (RUG).

Tout destine la région à cette criminalité transfrontalière: le contraste entre une région flamande active et prospère, vitrine de la consommation et de la modernité, et une métropole lilloise minée par le chômage (30% des jeunes de Tourcoing, 50% de Roubaix), la désespérance des jeunes, la paupérisation et la drogue; la multiplicité des postes-frontières non gardés; l'impossibilité pour la police d'opérer outre-frontière, les accords complémentaires de Schengen (1990) n'étant toujours pas appliqués.

L'étude de la RUG s'articule autour de trois pôles: le phénomène, l'évaluation de l'action de la police et de la justice et de la concertation avec la France, la réponse des accords complémentaires de Schengen aux problèmes.

L'étude a été réactualisée fin 1993 début 1994.

2. Typologie

Le terrain commun est la déshérence des faubourgs et banlieues de Lille-Roubaix-Tourcoing...

On note, surtout dans une bande frontalière de 20 km, une criminalité individuelle où l'occasion fait le larron. Il s'agit essentiellement de vols dans les magasins.

La criminalité récréative, souvent liée à la drogue, (vandalisme, coups et blessures avec préméditation, vols à la roulotte et de voitures) affecte grands axes et lieux de détente et de sortie.

La criminalité de groupe à organisation professionnelle, que le Procureur général de Gand a désignée en 1986 par le terme Kappa, se livre à des raids-éclair ciblés (habillement de luxe, électro-audio-vidéo, joailliers). On brise ou enfonce la porte avec une voiture, on charge et on s'éclipse dans une ou plusieurs voitures rapides volées.

Après une baisse en 1990 par suite d'incarcérations, la criminalité, réalimentée par l'inépuisable réservoir de banlieues en perdition, a repris. Elle affecte les environs des grands axes jusqu'à Anvers et est souvent le fait de mineurs qui jouissent d'une véritable impunité de fait et dont l'accession à la bande Kappa signifie le couronnement d'un parcours délinquant, du vol simple via le vol avec effraction à l'enrôlement par copinage dans une bande, le tout sur fond d'usage et de revente de drogue, surtout achetée aux Pays-Bas, laquelle induit également une criminalité d'approvisionnement. La bande, peu hiérarchisée, compte généralement quatre comparses.

3. Réactions de la population du sud de la Flandre-Occidentale à la criminalité transfrontalière

Ce type de criminalité banalisée qui évite consciemment la violence physique, les attaques de banque et de transports de fonds, désamorce une réaction plus vive des autorités belges et réduit les pressions sur la France mais elle est ressentie comme une menace par chacun.

On ne croit plus à l'efficacité de la justice et de la police avec laquelle on collabore encore mais dont on ignore les campagnes de prévention. On ne s'assure guère contre la criminalité. Mais on commence, comme à Dadizele, à créer des gardes civiles, ce qui expose à bien des dérives. L'État a-t-il intérêt à se dessaisir du monopole de la sécurité?

4. Police et justice: utiliser les moyens du bord

Trop d'affaires s'éternisent ou avortent. Les arrestations ne peuvent tarir le réservoir de délinquance. Parfois la police, démoralisée ou excédée, applaudit aux gardes civiles, n'hésite pas à tirer ou, avec des complicités de collègues français, agit en France.

L'application des accords de Schengen et du droit de poursuite apparaissent prioritaires. Il faut en venir à des échanges d'information rapides par téléphone ou officiers de liaison, à des possibilités d'observation transfrontalière. Les liaisons téléphoniques existent désormais entre corps de police et de gendarmerie frontaliers. Un groupe de travail "Schengen à court terme" définit des points de contact et de pénétration entre polices des deux pays. La collaboration pénale est également prévue par Schengen mais bute sur l'absence d'aide judiciaire en Belgique, maintenant mise en place pour son ressort par le Procureur général de Gand.

5. Conclusion

Il faut absolument en venir à une meilleure collaboration policière et judiciaire en matière pénale. Mais tant que le terreau de la délinquance subsistera, on n'a guère de chance de faire reculer de façon significative cette criminalité transfrontalière.

Il faut assainir l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing, ce qui requiert également une collaboration transfrontalière. D'où le nouveau plan de sécurité du ministre belge de l'intérieur. Le volet national en prévoit le recrutement d'un agent supplémentaire pour dix agents, l'attribution de subventions aux communes qui s'accordent pour assurer une permanence 24 heures sur 24, l'informatisation en vue de réduire le temps de réaction au minimum, la mise en place de rondes en zones sensibles. On prévoit aussi une collaboration avec les responsables politiques et les travailleurs sociaux français.

Le volet international vise au développement et à la mise en oeuvre des accords de Schengen, palliés momentanément par les initiatives susmentionnées. Le ministre belge des affaires étrangères lance également des pourparlers avec la France pour en arriver à un accord bilatéral de collaboration des polices. Enfin, le gouvernement belge a donné son accord à une "Déclaration commune" établie entre le

préfet du département du Nord et le Procureur général de Douai d'une part et les gouverneurs des provinces de Flandre-Occidentale et de Hainaut et les Procureurs généraux de Gand et de Mons d'autre part et dont l'objectif est essentiellement d'optimiser l'échange d'informations.

Toutes ces initiatives montrent que les responsables belges sont tout à fait conscients du sérieux de la situation dans la région frontalière. Mais on doit hélas constater qu'il reste très difficile d'élever la collaboration internationale à un niveau acceptable.

(Résumé par Jacques Fermant)