



Rapport sur les perceptions des populations des villes de Kinshasa, Goma et Bukavu sur la Police nationale congolaise

Balingene Kahombo

Novembre 2022



African Security Sector Network (ASSN)

Fondé en 2003, l'**African Security Sector Network (ASSN)**, dont le siège se situe à Accra (Ghana), est un réseau panafricain d'experts et d'organisations travaillant pour promouvoir une gouvernance plus démocratique de la sécurité sur le continent africain.

Pour plus d'informations, veuillez contacter l'équipe de l'**ASSN** par courrier électronique :

info@africansecuritynetwork.org

ou consulter le site web de l'**ASSN**:

<http://africansecuritynetwork.org/assn/>

Article disponible en ligne à l'adresse:

<https://bit.ly/ASSN27>

Pour citer cette publication :

KAHOMBO (B.), « **Rapport sur les perceptions des populations des villes de Kinshasa, Goma et Bukavu sur la Police nationale congolaise** », ASSN, Novembre 2022.



Table des matières

Remerciements	iv
Sigles et abréviations.....	v
Résumé exécutif.....	vii
Introduction.....	10
A. Détermination de l'objet de l'étude	10
1. Police de création récente et en voie de réforme	10
2. Portée et limites liées aux concepts opératoires	12
3. Tentative de périodisation	13
B. Méthodologie.....	13
1. Arrimage aux objectifs poursuivis	14
2. Sources documentaires	14
3. Enquêtes de terrain	15
4. Alliage entre méthode quantitative et analyse qualitative	16
5. Difficultés rencontrées	17
C. Enoncé du plan.....	18
I. Facteurs déterminants de l'organisation et du fonctionnement actuel de la police	19
A. Nouveauté du cadre juridique	19
1. Inventaire des instruments juridiques	19
2. Aspirations et caractéristiques consacrées.....	21
3. Diversité des missions policières.....	24
B. Modernisation du cadre institutionnel	26
1. Centralisation, déconcentration et décentralisation de la police.....	26
2. Organes de contrôle	29
3. Relations avec les cadres administratifs et la société civile.....	31
II. Présentation des résultats.....	32
A. Exposé des perceptions populaires	33
1. Perceptions des populations de Goma et Bukavu	34
2. Perceptions de la population de Kinshasa	48



B. Synthèse analytique	50
1. Maigre connaissance de la police et tendance à l’adversité	50
2. Perceptions forgées par les abus des policiers et conséquences	51
3. Cas particulier de la corruption et de la marchandisation des services de la police	53
4. Problème de ressources disponibles.....	55
5. Illusion de la police de proximité	56
6. Erosion de la redevabilité	58
C. Influences contextuelles	60
1. Processus électoral et usage de la force	60
2. Changement de régime	62
3. Etat d’urgence et état de siège	63
Conclusion et recommandations	67
Bibliographie	70

Remerciements

Ce rapport, fruit des enquêtes de terrain et de la revue de la littérature existante sur la Police nationale congolaise (PNC), n'aurait pas été réalisé sans le soutien de plusieurs personnes. En premier lieu, l'auteur remercie les enquêteurs qui l'ont accompagné, à Goma, Bukavu et Kinshasa, dans la récolte des données, à savoir, Franck Shukuru, Idriss Kitulo, Saidi Kavuba, Moise Abdou Muhima, Esther Omalokenge, Deborah Bwami, Renia Binaki et Génèse Bibi Ekomene. En second lieu, l'auteur adresse ses remerciements à Emmanuel Kabengele Kalonji, coordonnateur national du Réseau pour la réforme du secteur de sécurité et de la justice (RRSSJ) et point focal de l'*African Security Sector Network* (ASSN) en République démocratique du Congo (RDC), ainsi qu'à toute son équipe, pour l'appui qu'ils lui ont donné jusqu'à la production de ce rapport. Que les partenaires qui ont financé cette recherche trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.



Sigles et abréviations

AFDL	: Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo/Zaïre
ANR	: Agence nationale de renseignements
APJ	: Agent de police judiciaire
CIRGL	: Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CLSP	: Conseils locaux de sécurité de proximité
CNDH	: Commission nationale des Droits de l'Homme
CPCA-A64	: Coalition des patriotes congolais pour l'application de l'article 64
CRP	: Cellule de réforme de la police
CSRP	: Comité de suivi de la réforme de la police
CUA	: Commission de l'Union africaine
ECIDE	: Engagement pour la citoyenneté et le développement
ETD	: Entité territoriale décentralisée
ETDC	: Entité territoriale déconcentrée
EUPOL/RDC	: European Union Police Mission for the DRC/Kinshasa
EUSEC/RDC	: European Union Mission for Security Sector Reform/République démocratique du Congo
FARDC	: Forces armées de la République démocratique du Congo
FC	: Forum citoyen
GMI	: Groupe mobile d'intervention
GMRRR	: Groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation (de la Police nationale congolaise)
IGF	: Inspection générale des finances
LENI	: Légion nationale
MONUSCO	: Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OMP	: Officier du Ministère public
OPJ	: Officier de police judiciaire
PAQ-1	: Plan d'action quinquennal (2012 -2017)
PAQ-2	: Plan d'action quinquennal pour la réforme de la Police nationale congolaise (2020 -2024)
PdP	: Police de proximité
PNC	: Police nationale congolaise
RDC	: République démocratique du Congo
UCC	: Université catholique au Congo
UDA	: Union démocratique africaine
UEA	: Université évangélique en Afrique
ULPGL	: Université libre des pays des Grands Lacs



UNIGOM : Université de Goma
UNIKIN : Université de Kinshasa
UOB : Université officielle de Bukavu
UPC : Université protestante au Congo
VICI : Vigilance citoyenne



Résumé exécutif

Le présent rapport expose les perceptions qu'ont les populations des villes de Kinshasa, Goma et Bukavu sur la Police nationale congolaise (PNC), mais il ne vérifie pas leur pertinence ni leur degré d'exactitude. Il s'agit, plus concrètement, de recenser ce qu'elles savent ou pensent de cette institution, de ses services, de ses missions, de sa réforme, de son efficacité et de sa professionnalisation. Cette entreprise présente un intérêt évident dans la mesure où la recherche de la connaissance des perceptions des populations permet d'identifier les pratiques en cours dans le métier de policier et de situer à quel niveau de la PNC il convient d'orienter ou d'ajuster les politiques publiques pour induire le changement des attitudes, améliorer les services de la police et les relations civilo-policières, et ainsi parfaire les réformes déjà entreprises. Les enquêtes de terrain ont été menées, à Goma, du 9 au 16 mai 2022, et à Bukavu, du 17 au 24 mai 2022, tandis que l'enquête de Kinshasa s'est déroulée du 25 mai au 3 juin 2022.

Ce rapport de recherche démontre que les populations cibles ont globalement une image négative de la PNC. Elles lui reprochent son inertie, son inefficacité et surtout des abus qui en font de moins en moins un vrai service de l'ordre à l'écoute des citoyens, et de plus en plus une institution qui contribue malheureusement à l'insécurité. Toutefois, la PNC est elle-même jeune, puisque sa création date de 2002, en voie de réforme et actuellement confrontée à de nombreuses difficultés opérationnelles liées aux infrastructures, aux équipements et à la logistique, ainsi qu'aux conditions socioprofessionnelles précaires des policiers. Les enquêtes l'ont eux-mêmes souligné.

Des progrès ont cependant été déjà enregistrés vers sa modernisation, notamment l'existence d'une vision claire de réforme traduite à travers notamment le Plan d'action quinquennal pour la réforme de la PNC (PAQ-2 : 2020-2024), la disponibilité de la quasi-totalité des instruments juridiques requis (notamment la loi organique du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la PNC), la mise en place des structures de commandement et d'audit interne, même si leur opérationnalisation reste insuffisante et inachevée dans les trois villes cibles. De fait, la police peine visiblement à améliorer ses services, à se professionnaliser, à être véritablement apolitique, républicaine, civile, unifiée et partant efficace, alors que le processus de sa réforme, débuté en 2005, accéléré à partir de l'adoption du cadre stratégique à long terme (2010-2025) et consolidé dans le PAQ-2, dure déjà depuis presque vingt ans. De l'avis des populations cibles et d'après la revue de la littérature sur la PNC, les facteurs qui expliquent l'inefficacité de cette dernière sont multiples : problème d'hommes réfractaires au changement, instrumentalisation politique, défaut de volonté politique en vue de la mise œuvre des réformes retenues, militarisation persistante de la police, inaptitude au métier de policier des éléments non formés et qui ne savent ni lire ni écrire, problème d'éthique et de déontologie, corruption endémique, impunité, vaste étendue du territoire et insuffisance des effectifs, défaut réel de police de proximité avec les populations bénéficiaires des prestations

policières, adversité dans les relations civilo-policières, érosion des mécanismes de contrôle et de redevabilité.

Pourtant, tout n'est pas mauvais. Le recours au service de la police par les citoyens demeure possible, mais certains enquêtés ont affirmé qu'en raison des abus policiers, il s'agit plus d'une probabilité que d'une marque de confiance qui s'exprime en un taux relativement assez bas, qui est de 50% ou de 30% pour quelques-uns.

Néanmoins, le fossé entre ce qui est positif et les aspects négatifs de la PNC est abyssal dans les perceptions des populations. Pendant le processus électoral, singulièrement celui de 2015-2019, l'état de siège (dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri depuis mai 2021) et l'état d'urgence (entre mars 2020 et juillet 2020), la police ne s'est pas bien comportée ; des abus se sont multipliés, dont l'extorsion des biens et la corruption au point de contrôle ou lors des patrouilles de nuit. En dépit de tout cela, le changement de régime en janvier 2019 suite à l'avènement au pouvoir du nouveau Président de la République, Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, est apparu comme un facteur qui a suscité des espoirs nouveaux, dans la mesure où certains enquêtés ont exprimé leur satisfaction envers l'action de la PNC, notamment en matière d'encadrement pacifique des manifestations publiques sans un usage disproportionné de la force ou des armes à feu, ainsi que de lutte contre l'impunité dans la police.

A cet égard, il convient de souligner que certains abus policiers qui avaient été commis pendant l'ancien régime et qui étaient restés impunis ont été réprimés, par la condamnation des auteurs à de fortes peines privatives de liberté (prison), sous la présidence de Tshisekedi, comme c'est le cas dans les procès contre l'assassinat du défenseur des droits de l'Homme Floribert Chebeya et le meurtre du militant de l'opposition Rossy Mukendi, tués respectivement en 2010 et en 2018. Il en est de même, en janvier 2022, de la condamnation du policier Justin Musafiri, qui avait tué un motard au marché de Virunga de Goma, à dix ans de servitude pénale. Un activiste des droits de l'Homme basé à Goma n'a pas caché sa satisfaction tout en exprimant la nécessité d'aller plus loin dans la répression des abus de la police.

Etant donné que le cadre stratégique susmentionné et le PAQ-2 arrivent bientôt à échéance, les perceptions négatives exprimées par les différentes populations cibles font craindre le risque de l'échec de la réforme de la PNC. Toutefois, le présent rapport formule plusieurs recommandations en vue d'une amélioration de la situation. Ces recommandations sont adressées au Gouvernement, au Comité de suivi de la réforme de la police, au Parlement, à la Police nationale congolaise, aux partenaires extérieurs et à la société civile, chacun en ce qui le concerne. Parmi ces recommandations il y a des priorités : d'abord, faire un état des lieux du processus de réforme de la PNC et préparer les projets du nouveau cadre stratégique et du plan d'action prolongeant ce processus, pendant une période raisonnable, en ce qui concerne les actions de politique publique qui restent encore à accomplir ; ensuite, recycler les éléments actuels de la police (vetting) pour dégager ceux qui ne le méritent pas et procéder aux nouveaux recrutements des policiers ; enfin, améliorer les conditions socioprofessionnelles de



la police, notamment la rémunération des policiers, la dotation en équipements et logistique adéquats ainsi que la construction des infrastructures de travail.



Introduction

1. Le présent rapport met en relief les perceptions des populations des villes de Kinshasa, de Goma et de Bukavu sur la Police nationale congolaise (PNC). Il s'agit, plus concrètement, de préciser ce qu'elles savent ou pensent de cette institution, de ses services, de ses missions, de sa réforme, de son efficacité et de sa professionnalisation. Cette entreprise présente un intérêt évident dans la mesure où la recherche de la connaissance des perceptions des populations permet d'identifier les pratiques en cours dans le métier de policier et de situer à quel niveau de la PNC il convient d'orienter ou d'ajuster les politiques publiques pour induire le changement des attitudes, améliorer les relations civilo-policières et parfaire les réformes déjà entreprises.

2. Dans cette introduction, il est question de donner à l'étude toute sa signification et sa portée. Ainsi, elle détermine son objet et la méthodologie suivie, avant d'énoncer les principales articulations du rapport.

A. Détermination de l'objet de l'étude

3. On peut s'interroger sur quoi porte précisément le présent rapport. Cette question apparaît, à première vue, très simple, mais l'intitulé de l'étude est de nature à rendre complexe la réponse à y réserver dans la mesure où il soulève des problèmes à multiples inconnues. Ainsi, il convient de préciser, d'abord, ce à quoi renvoie la PNC, l'institution sur laquelle les perceptions des populations portent. Cela revient à clarifier, chemin faisant, sa situation réelle sur le plan historique. Ensuite, il y a lieu de procéder à l'identification des populations enquêtées et d'expliquer le sens des concepts « populations » et « perceptions » pour parvenir à désigner ce à quoi ils renvoient concrètement. Enfin, un effort de délimitation temporelle est nécessaire afin de comprendre à quel moment cette étude a été menée et la période qui est couverte par les perceptions recueillies de différentes populations cibles. En somme, la détermination de l'objet de cette étude suppose que l'on explique qu'historiquement, la PNC est un service public encore jeune et en pleine réforme, avant de faire le point sur les limites des investigations fondées sur le sens des concepts opératoires du rapport et sa périodisation.

1. Police de création récente et en voie de réforme

4. La PNC est une institution relativement récente. Son existence est prévue par la Constitution du 18 février 2006.¹ Elle fut créée après le renversement du régime du Président Joseph-Désiré Mobutu le 17 mai 1997. C'est l'œuvre du gouvernement des ex-rebelles de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération (AFDL) du Congo-Zaïre, dirigés par Laurent Désiré

¹ Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, articles 182-186.

Kabila. La PNC « exista de fait, sans base juridique, jusqu'à la veille des assises du dialogue intercongolais ». ² C'est le Président Joseph Kabila, fils successeur de Laurent Désiré Kabila, qui procéda à sa création à travers le décret-loi n°002/2002 du 26 janvier 2002 avec effets rétroactifs à partir du 27 mai 1997. ³ Elle fut reconduite par la Constitution de la transition (2003-2006) de 2003. ⁴

5. C'est même cette jeunesse, doublée d'une origine non-démocratique, qui constitue le fondement historique des faiblesses et vulnérabilités actuelles de la PNC qui succéda à la gendarmerie nationale, créée en 1972, ⁵ et à la garde civile, instituée en 1984. ⁶ Ces deux dernières institutions ont eu en commun avec la PNC leur origine non-démocratique parce qu'imposées par la volonté du Président Mobutu. La gendarmerie et la garde civile se singularisaient aussi par leur concurrence de compétences en matière policière, leur politisation ainsi que leur militarisation à travers l'esprit imprimé à leurs éléments, leurs missions paramilitaires capables de les transformer en unités de combat en cas de guerre, et les équipements mis à leur disposition. ⁷ Cette militarisation s'est poursuivie à l'ère de la PNC, non seulement en raison du contexte de crises et de conflits armés, ayant émaillé la République démocratique du Congo (RDC) depuis 1993, au cours duquel elle fut instituée, mais aussi et surtout à cause de l'origine des policiers qui ont intégré cette nouvelle institution, venant partiellement des ex-combattants de l'AFDL, de la gendarmerie et de la garde civile de l'époque de Mobutu ainsi que des milices et autres groupes armés. ⁸

6. La PNC est également une institution en pleine restructuration et refondation. Le processus remonte aux travaux du Groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation (GMRRR) de la police, qui avait été créé en 2005 au sein du ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité. ⁹ En 2007, le GMRRR proposait déjà un nouveau genre de police étant donné le caractère « atypique et non professionnel » ¹⁰ de la PNC. A cet égard, un cadre stratégique à long terme de la réforme de la police (2010-2025) fut adopté. ¹¹ Sa mise en œuvre donna lieu au Plan d'action triennal (2010-2012), au Plan d'action triennal actualisé (2011), au Plan d'action quinquennal (PAQ-1 : 2012 -2016) et au Plan d'action quinquennal

² Kaumba Lufunda, « La formation d'une armée républicaine et d'une police nationale : situation et perspectives », *Congo-Afrique*, n°470, décembre 2012, p.742.

³ Décret-loi n°002/2002 du 26 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 72.

⁴ Constitution de la transition (4 avril 2003), articles 173-177.

⁵ Voir Ordonnance-loi n°72/031 du 31 juillet 1972 portant institution d'une gendarmerie nationale au Zaïre.

⁶ Voir Ordonnance-loi n°81/036 du 28 août 1984 portant création et organisation de la Garde civile au Zaïre.

⁷ Kaumba, *op.cit.*, note 2, p.741. Voir aussi Jean-Jacques Wondo Omanyundu, « Retro : Le Colonel BEM Pierre Fwamba et la Gendarmerie nationale zaïroise » (16 février 2014) < <https://afridesk.org/retro-le-colonel-bem-pierre-fwamba-et-la-gendarmerie-nationale-zaïroise/> > 21 octobre 2022.

⁸ Balingene Kahombo, Emmanuel Kabengele et al., *La réforme du secteur de sécurité à l'épreuve de l'état de siège en République démocratique du Congo*, Bulletin n°spécial/RRSSJ/2022, Kinshasa, janvier 2022, p.15.

⁹ Ministère de l'Intérieur, sécurité et affaires coutumières (RDC), *Plan d'action quinquennal de la réforme de la police nationale congolaise 2020-2024 (PAQ -2)*, Kinshasa, novembre 2019, p.11.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.* p.15.

pour la réforme de la Police nationale congolaise (PAQ-2 : 2020 -2024).¹² Deux structures du ministère de l'Intérieur sont chargées de mener à bien cette réforme, à savoir, le Comité de suivi de la réforme de la police (CSRP) et la Cellule de réforme de la police (CRP), créés respectivement en 2007 et en 2012.¹³ La PNC n'a donc pas encore atteint le niveau idéal d'organisation et de professionnalisation prévu dans le cadre de sa réforme. C'est la raison pour laquelle l'accélération de celle-ci figure parmi les axes prioritaires aussi bien du Plan national stratégique de développement (2019-2023) que du programme d'actions du gouvernement (2021-2023).¹⁴ C'est sur cette police inachevée, en quelque sorte, que les populations ont porté leurs regards et perceptions.

2. Portée et limites liées aux concepts opérationnels

7. Il s'agit ici d'expliquer les concepts « populations » et « perceptions » qui ont été utilisés dans le cadre de l'étude. En effet, le concept « populations » peut être un fourre-tout, à contenu polysémique. Une première acception qu'on peut lui donner, qui relève même du bon sens, c'est considérer qu'il suppose l'ensemble de personnes, quelle que soit leur nationalité, qui n'ont pas le statut de policier ni de militaire ou associé (cas des membres de groupes armés). Il peut s'agir des citoyens ordinaires ou des étrangers, des cadres de l'administration, des politiciens, des membres des organisations de la société civile et singulièrement des mouvements citoyens, des commerçants, des chauffeurs, des membres des familles des policiers et des militaires ainsi que de tout autre civil. Une deuxième acception qui découle de l'intitulé de ce rapport est que les seules populations couvertes sont celles de trois villes, à savoir, Kinshasa, Goma (Province du Nord-Kivu) et Bukavu (Province du Sud-Kivu). Bien que l'échantillon de personnes interpellées ne soit pas très grand dans le contexte congolais, leurs perceptions peuvent sûrement fournir des indications en ce qui concerne l'opinion générale ou une tendance générale qui peut se confirmer ailleurs.

8. Quant aux perceptions, elles peuvent être définies comme « l'ensemble des connaissances, des croyances, et des opinions partagées »¹⁵ par les populations à l'égard de la PNC ou de ses agents dans les villes susmentionnées. Ces perceptions sont nourries par les expériences et les pratiques telles que narrées ou racontées par elles. Il ne s'agit pas de chercher à savoir si les populations disent ou non la vérité, mais de vérifier l'image qu'elles se font de la PNC de manière à provoquer un questionnement de l'intérieur, une introspection, sur le parcours déjà réalisé afin de mieux se projeter dans l'avenir, en quête d'une police au service des citoyens.

¹² Ibid. p.17.

¹³ Le CSRP procède à la planification effective, à la coordination et au suivi du processus de la réforme, tandis que la CRP est chargée d'« appuyer la réalisation effective des projets relatifs à la réforme de la Police, notamment ceux du Cadre stratégique à long terme et des Plans d'Action, en étroite liaison avec le Secrétariat Exécutif du Comité de Suivi de la Réforme de la Police Nationale Congolaise, et les Partenaires Techniques et Financiers ».

¹⁴ RDC, *Plan national stratégique de développement (2019-2023)*, Kinshasa, 2019, p.45; Gouvernement de la RDC, *Programme d'actions 2021-2023: construire un Etat fort, prospère et solidaire*, Kinshasa, avril 2021, axe 3.

¹⁵ Voir aussi Sara Liwerant et Raoul Kenge Kenge Intudi, *Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en questions*, rapport final, RRSSJ, mai 2018, p.3.

3. Tentative de périodisation

9. Les investigations menées sur le terrain ont été relativement indifférentes par rapport au moment pendant lequel les populations ont développé leurs perceptions sur la PNC. Il aurait été d'ailleurs difficile d'emprisonner leur esprit et leur liberté d'expression dans un carcan de période limitée en jours, semaines, mois ou années, d'autant que les perceptions d'aujourd'hui peuvent ressortir des expériences actuelles ou du passé, à condition évidemment que les pratiques et abus policiers que ces populations mettent en relief soient encore d'actualité.

10. Bien que l'étude ait été réalisée pendant une période courte allant du 1^{er} mai au 10 juin 2022, il est tout à fait normal que certaines perceptions se fondent sur des expériences vécues il y a plusieurs mois ou années. Il y a lieu de mentionner, en premier lieu, le comportement de la PNC pendant les périodes d'exception, à savoir, l'état d'urgence dû à la propagation de la Covid-19, proclamé le 24 mars 2020,¹⁶ et l'état de siège instauré dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri depuis le 3 mai 2021 dans le cadre des efforts déployés en vue de la pacification de l'Est du pays.¹⁷ En deuxième lieu, il faut noter le contexte de la crise politique qui s'est aggravée, entre 2015 et 2018, avec la répression violente des manifestations publiques contre le maintien au pouvoir de l'ancien Président Joseph Kabila au-delà de son mandat (2011-2016). En troisième lieu, il y a le comportement de la PNC pendant les élections de 2006, 2011 et 2018, ainsi que le changement de régime intervenu en janvier 2019 avec l'arrivée au pouvoir du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo. Les expériences vécues peuvent nourrir et justifier d'autres perceptions anticipatives en perspective des élections générales qui devront se tenir en 2023. Encore une fois, ce qui compte dans ce rapport, c'est leur actualité du moment.

B. Méthodologie

11. Les choix méthodologiques ont été faits en fonction des objectifs poursuivis par l'étude. En ce qui concerne la collecte des données, il a été fait recours à la revue des sources documentaires et aux enquêtes de terrain. Le focus group a été également utilisé au cours de ces enquêtes, mais dans une moindre mesure compte tenu de la contrainte du temps, de la disponibilité limitée des enquêtés et des réticences à évoquer en public la question policière en raison de sa sensibilité, particulièrement à Goma et à Bukavu. Cette étude qui se veut plus empirique que théorique privilégie ainsi l'analyse qualitative bien que combinée avec la méthode quantitative. Les contraintes et les difficultés rencontrées n'ont pas empêché de

¹⁶ Ordonnance n°20/014 du 20 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

¹⁷ Ordonnance n°21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo.

collecter des données suffisamment larges pour asseoir la tendance générale des perceptions des populations concernées sur la PNC.

1. Arrimage aux objectifs poursuivis

12. L'objectif général de ce rapport est triple. D'abord, il s'agit d'identifier les perceptions de différentes couches des populations cibles sur l'exécution des missions de la PNC dans les villes de Kinshasa, Goma et Bukavu. Ensuite, évaluer le niveau de connaissance des missions de la police par la population, y compris les autorités politico-administratives. Enfin, apprécier les efforts fournis par le gouvernement congolais et ses partenaires pour améliorer l'exécution des missions constitutionnelles et légales de la PNC et ce qui peut être fait dans le futur.

13. Pour ce faire, l'étude poursuit les objectifs spécifiques ci-après: i) identifier, analyser, caractériser et documenter les comportements des agents de la police, les abus et excès de pouvoir lors de l'exécution de leurs missions et le niveau de proximité avec la population ; ii) identifier, analyser, caractériser et documenter les risques et opportunités dans la réduction de l'insécurité et de toute forme de criminalité dans les villes ciblées, les effets positifs et négatifs de l'intervention de la police, les actes d'hostilité contre les agents de la police, la fréquence du recours à la police par la population, les cas de punition des agents de la police par leur supérieur en cas de déviance, les rapports entre la police et les autorités administratives (civiles), les rapports entre la police et la population et les acteurs de la société civile ; iii) formuler des recommandations qui visent à réduire les risques d'abus policiers contre les citoyens et à améliorer le professionnalisme et l'efficacité de la PNC.

2. Sources documentaires

14. Ce rapport repose sur diverses sources documentaires. Ces sources incluent les instruments juridiques applicables en RDC, en commençant par la Constitution du 18 février 2006,¹⁸ les lois et les règlements de la République, notamment la loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la PNC. A cela s'ajoutent les documents de politiques publiques dans la mesure où ils épinglent la question de la police ou de sa réforme. On peut citer, entre autres, le Plan national stratégique de développement,¹⁹ le Programme d'actions du gouvernement²⁰ et les différents plans de réforme de la PNC, particulièrement le PAQ-2 : 2020 -2024 susvisé. Cette étude explore également la littérature existante sur la PNC, dont les rapports élaborés par la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH) et les différents experts ou consultants de la société civile, les articles scientifiques pertinents concernant son organisation et son fonctionnement, l'évaluation de

¹⁸ Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial, 5 février 2011.

¹⁹ RDC, note 14, p.45.

²⁰ Gouvernement de la RDC, note 14, axe 3.

ses activités ou encore la question de la police de proximité. Au-delà du fait que toutes ces sources permettent de saisir l'idéal d'une police républicaine qui reste à mettre en place, elles donnent des indications sur l'image de la PNC dans le passé et actuellement sur fond de ce qu'en pensent les autorités, les experts, les scientifiques et les différentes couches de la population. De ce point de vue, les sources documentaires servent à consolider et à enrichir les données recueillies lors des enquêtes de terrain.

3. Enquêtes de terrain

15. Dans chaque ville couverte par l'étude, trois enquêteurs ont été mobilisés pour collecter les données. L'approche suivie a été consultative et participative dans la mesure où l'objectif était de parvenir à une large implication des parties prenantes en interagissant avec elles pour qu'elles livrent leurs propres réalités et le maximum d'informations possible. Les outils de cette approche avaient été préalablement préparés, en l'occurrence, des guides d'entretien (entretien individuel semi-dirigé et focus group) et des questionnaires d'enquête auxquels chaque personne-ressource a eu la liberté de choisir de répondre par écrit.

16. Un accent particulier a été accordé à la désagrégation des participants selon leur appartenance sociale, en l'occurrence différentes couches de la population (motards, chauffeurs, vendeurs, étudiants, etc.), les organisations de la société civile, les mouvements citoyens, les responsables des partis politiques, les parlementaires, la mission de maintien de la paix des Nations unies, les cadres dirigeants au sein de la PNC et les autorités administratives. Ceci a permis de capter à un triple niveau les perceptions sur la PNC (communautés bénéficiaires, dirigeants congolais et partenaires).

17. A Goma, dans la province du Nord-Kivu, l'équipe d'enquêteurs a organisé au total 80 entretiens individuels (motards, chauffeurs, vendeuses, vendeurs, couturiers, laveurs de voitures ; agents de l'Etat) et trois focus groups avec les étudiants de l'Université de Goma (UNIGOM), de l'Université catholique La Sapiencia et de l'Université libre de pays des Grands Lacs (ULPGL). Plusieurs autorités ont répondu aux questionnaires d'enquête par écrit, dont deux magistrats du parquet près le Tribunal de grande instance de Goma, un responsable du Groupe mobile d'intervention et un responsable du commissariat urbain de la police de la ville de Goma.

18. A Bukavu, dans la province du Sud-Kivu, 40 entretiens individuels (motards, vendeurs, chauffeurs, fonctionnaires publics) et deux focus groups avec les étudiants de l'Université évangélique en Afrique (UEA) et de l'Université officielle de Bukavu (UOB) ont été organisés. En plus, l'équipe d'enquêteurs a entendu un membre d'un mouvement citoyen, deux magistrats du parquet, un agent de la mairie de Bukavu, trois députés provinciaux, un responsable au commissariat principal de la police, deux cadres de partis politiques, un responsable de la Commune d'Ibanda et un autre de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO). Il convient d'ajouter un représentant de l'organisation de protection des droits de l'Homme *Human Rights Defender*.

19. A Kinshasa, parmi la population cible figurent deux bourgmestres, trois chefs des quartiers, trois agents locaux (Quartier 4 et 6 de la Commune de Ndjili et Commune de Masina). Plusieurs magistrats ont également répondu au questionnaire d'enquête, dont un premier Substitut du Procureur de la République et un Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Kalamu, ainsi qu'un autre Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Matete. Il y a aussi trois députés provinciaux et trois membres des mouvements citoyens, à savoir, Forum citoyen (FC), Vigilance citoyenne (VICI) et Veranda Mutshanga. A ceux-ci s'ajoutent trois cadres des partis politiques, à savoir, l'Union démocratique africaine (UDA originelle), l'Engagement pour la citoyenneté et le développement (ECIDE) et Nouvel Elan, ainsi que trois responsables des marchés (Marché de la Liberté dans la Commune de Masina, Marché municipal de Bandalungwa et Marché municipal de Selembao). Des chauffeurs de taxis-motos et des étudiants de l'Université de Kinshasa (UNIKIN), de l'Université catholique au Congo (UCC) et de l'Université protestante au Congo (UPC) ont également participé à cette enquête, soit par voie d'entretien individuel semi-dirigé, soit en répondant par écrit au questionnaire d'enquête.

20. Pour des raisons d'ordre éthique, chaque enquêté a reçu l'explication sur la liberté de sa participation à l'enquête. L'anonymat des personnes ressources est aussi préservé, si bien que le rapport ne les cite pas nommément. Bien évidemment, les données qu'elles ont fournies ont été enrichies par les commentaires et le « feedback » des participants lors de l'atelier de validation tenu à Kinshasa, au bureau du CSRP, à l'Inspection générale de la police, le 10 juin 2022. L'auteur a lui-même apporté à l'étude son expérience personnelle en tant que congolais ayant vécu dans les trois villes concernées par l'étude et en tant que chercheur sur les questions de sécurité, des institutions et de droit public congolais depuis plus de 15 ans.

4. Alliance entre méthode quantitative et analyse qualitative

21. Cette étude fait un alliage entre la méthode quantitative et l'analyse qualitative, mais avec une prévalence accordée à cette dernière. La méthode quantitative vise à enrichir l'analyse qualitative notamment par le traitement de séries chiffrées qui peuvent constituer un apport substantiel à la recherche qualitative.²¹ Par exemple, connaître le nombre des effectifs dont la PNC a besoin, celui des postes opérationnels ou des moyens financiers ou logistiques pour parvenir à effectuer efficacement ses différentes missions. En outre, lors de la collecte des données, la méthode quantitative a porté davantage sur la sélection des agrégations des populations cibles en fonction de l'objet de l'étude. Quant à la méthode qualitative, elle tente de donner un sens aux perceptions populaires et aux pratiques identifiées, de les interpréter, à partir des significations qu'on peut leur attribuer, sans que l'auteur se prononce sur leur pertinence ou leur exactitude. Elle vise donc la compréhension des phénomènes sociaux et humains par la raison. Elle a ainsi permis, à partir des données recueillies sur le terrain,

²¹ Jean Otemikongo Mandefu Yahisule, *Guerre des méthodes en sciences sociales: du choix du paradigme épistémologique à l'évaluation des résultats*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 122.

d'interpréter et de donner un sens aux perceptions des populations sur la PNC et aux attentes qu'elles ont quant à l'avènement d'une police entièrement à leur service.

5. Difficultés rencontrées

22. Plusieurs difficultés ont été rencontrées sur le terrain. En premier lieu, l'inaccessibilité aux informations au sein de la PNC. En deuxième lieu, au niveau de certaines entités territoriales de base (mairies, communes et quartiers) et de la police, l'équipe d'enquêteurs n'a pas été reçue pour plusieurs motifs, dont la lourdeur administrative et l'invocation de la sécurité nationale.

23. En ce qui concerne la lourdeur administrative, certaines structures de la police n'ont pas reçu l'équipe d'enquêteurs sans l'autorisation soit du Commissaire principal, soit d'un autre supérieur hiérarchique. Par contre, d'autres structures administratives ont donné des rendez-vous pour recevoir l'équipe d'enquêteurs, mais elles ne les ont pas respectés. Et quand bien même elles avaient accepté de répondre au questionnaire par écrit, elles ne l'ont pas finalement fait.

24. En ce qui concerne la sécurité nationale, la mairie de Bukavu a catégoriquement refusé de recevoir l'équipe d'enquêteurs en donnant comme justification le fait qu'il n'est pas question de livrer des informations sur la PNC aux individus parce qu'elles sont très sensibles. Dans la même optique, un agent du Commissariat provincial de la police au Sud-Kivu a relevé que puisque les informations demandées sont sensibles et liées à la sécurité nationale, il ne pouvait recevoir l'équipe d'enquêteurs qu'avec l'autorisation du Commissaire principal.

25. A Goma et à Bukavu, certaines autorités ont estimé qu'il était impossible de donner des renseignements liés à la sécurité nationale aux enquêteurs (cas de la mairie de Goma, du quartier Himbi, du Quartier Mapendo et du Marché Alanini à Goma). Bien plus, les agents de protocole de ces entités territoriales ne se sont pas montrés coopératifs. Ils étaient même parfois très méfiants vis-à-vis des enquêteurs.

26. A Kinshasa, d'autres catégories des populations cibles comme les étudiants, les militants des mouvements citoyens, les commerçants et les chauffeurs des taxis-motos ne cachaient pas leur sentiment d'animosité ou de colère dès la première minute de l'entretien quand les enquêteurs les informaient qu'il s'agissait d'une enquête concernant la PNC. Pour eux, la PNC a failli à ses missions et il ne vaut pas la peine d'en parler ou d'y consacrer du temps.

27. En fin de compte, l'autre difficulté majeure a été l'insuffisance du temps imparti pour bien mener les enquêtes de terrain. A Goma, l'enquête a eu lieu du 9 au 16 mai 2022, et à Bukavu, du 17 au 24 mai 2022, tandis que l'enquête de Kinshasa s'est déroulée du 25 mai au 3 juin 2022. Le temps était insuffisant pour rencontrer les différentes catégories des populations d'autant plus que tout le monde se montrait très occupé. En plus, particulièrement dans la ville de Kinshasa, les moyens et les voies de transport urbain sont devenus de très mauvaise

qualité à tel point que les déplacements des enquêteurs ont été un véritable parcours de combattants.

C. Enoncé du plan

28. Le présent rapport est structuré en plusieurs points. Il procède, d'abord, à la revue de la littérature existante sur la PNC afin de comprendre les facteurs déterminants de son organisation et de son fonctionnement actuel. Ensuite, le rapport présente, de façon brute, sans commentaires, les résultats compilés de toute la recherche de terrain ; ceci permet d'avoir une bonne lisibilité des perceptions distinctes ou communes qu'ont respectivement les populations cibles de Goma, Bukavu et Kinshasa. Enfin, le rapport procède à une synthèse analytique qui catégorise les perceptions sur la police et ses pratiques, afin d'en tirer les leçons idoines permettant la formulation des recommandations de politiques publiques aux pouvoirs publics, à la société civile et aux partenaires du gouvernement. Il détermine aussi l'influence contextuelle de certains événements ou circonstances particulières comme les états d'exception, le changement de régime et le processus électoral. La conclusion résume ces recommandations.

I. Facteurs déterminants de l'organisation et du fonctionnement actuel de la Police

29. La PNC est avant tout une institution et comme telle, elle évolue et offre des prestations de services dans un environnement politique où ses actions sont conditionnées ou affectées par plusieurs facteurs déterminant son organisation et son fonctionnement. D'une part, son cadre juridique a l'ambition de constituer une police réformée et nouvelle qui peut s'appuyer sur la confiance de la population. Le PAQ-2 en a fait une des grandes priorités si bien qu'à terme, d'ici 2024, il est prévu d'arriver à 70% de la population qui apprécie positivement la PNC.²² D'autre part, il y a la logique institutionnelle de la décentralisation/déconcentration qui vise à rapprocher les populations des forces de l'ordre. Ce qui concourt à la réalisation de l'approche de la police de proximité. Ce sont là les principaux déterminants de l'organisation et du fonctionnement de la Police qu'il convient d'examiner.

A. Nouveauté du cadre juridique

30. Le cadre juridique constitue une partie importante de la réforme de la PNC. Les instruments juridiques ont l'avantage de préciser le profil de la police à mettre en place et la portée des objectifs à atteindre dans la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine. C'est à l'aune d'un tel cadre juridique qu'on peut également bien voir les écarts qu'il y a entre les aspirations et les réalités révélées par les populations cibles de cette étude. Dans cette optique, il convient de faire l'inventaire desdits instruments juridiques, de dégager les aspirations et les caractères de la fonction policière qu'ils prévoient ainsi que les missions constitutionnelles et légales de la PNC.

1. Inventaire des instruments juridiques

31. D'une police à une autre, tel est l'objectif cardinal du renouvellement du cadre juridique de la PNC. Le processus de réforme entrepris depuis 2005 devrait débarrasser la police de ses propres faiblesses et vulnérabilités. En novembre 2007, la société civile avait déjà épinglé une police oppressive et abusive, ayant une mentalité et une culture antagoniste vis-à-vis de la population, et qui servait plus à protéger les intérêts individuels du régime en place.²³ En outre, elle reprochait à la police sa militarisation, son incompétence technique doublée d'un manque d'éthique et de connaissance des droits de l'Homme. Elle dénonçait aussi la précarité des conditions sociales du policier et de sa famille.²⁴ Ce diagnostic par la société civile confirmait celui fait par le GMRRR, lequel stigmatisait tout particulièrement une police « souvent démunie de tout moyen d'exécution du service, mal rémunérée, non contrôlée ni

²² RDC, *Plan d'action quinquennal pour la réforme de la Police nationale congolaise 2020-2024 (PAQ-2)*, Kinshasa, novembre 2019, p.54.

²³ Bety Mweya Tol'ande et Anne-Marie Mukwayanzo, « L'Etat des relations entre la police nationale congolaise et la population à la base », exposé lors de l'atelier national sur la réforme de la police nationale congolaise, Centre catholique Nganda, Kinshasa, 2007, p.4.

²⁴ *Ibid.*

valablement commandée sur le terrain »²⁵ et qui « se livre trop souvent aux abus et tracasseries sur la population ».²⁶ Une telle situation aurait pu être évitée si la police n'était pas affectée par les dysfonctionnements intrinsèques de l'Etat congolais. Comme plusieurs observateurs l'ont noté, la faillite de l'Etat congolais est un facteur qui a handicapé son architecture de sécurité et de défense.²⁷ Si l'on parle donc de la réforme de la police, c'est précisément parce que le contexte politique s'y prête maintenant grâce à la mise en place du nouvel ordre politique en RDC, envisagé par l'Accord de paix de Lusaka de 1999,²⁸ inauguré par les arrangements de la transition consensuelle entre 2003 et 2005²⁹ et instauré par la Constitution du 18 février 2006 consacrant l'avènement de la troisième République. Dans cette nouvelle ère démocratique, il serait nécessaire de répondre aux attentes des populations qui veulent une police proche d'elles, sécurisante, rassurante, professionnelle et impliquée dans l'exécution des projets de développement local.³⁰

32. A cette dynamique interne se greffe la solidarité des partenaires de la RDC dans le cadre de l'assistance pour la consolidation de la paix et la refondation de l'autorité de l'Etat. Au départ, les efforts s'étaient focalisés sur l'appui administratif, financier et logistique ainsi que sur la réhabilitation des infrastructures. L'Union européenne (UE) fut le partenaire de premier plan en vue de la modernisation de la police. Elle déploya une mission de conseil et d'encadrement pour la mise en place d'une unité de police intégrée à Kinshasa (EUPOL Kinshasa) de 2005 et 2007, avant d'exécuter une nouvelle mission de police en matière de réforme du secteur de la sécurité et son interface avec la justice en RDC (UEPOL RD Congo) entre le 1^{er} juillet 2007 et le 30 septembre 2014.³¹ A ces efforts de l'UE s'ajoutait sa mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC dans le domaine de la défense (EUSEC RD Congo),³² chargée de soutenir l'intégration de l'armée du

²⁵ RDC, note 22, p.12.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Akele Adau et Auguste Mampuya, « Reconstruire la défense de la RD Congo : faire une autre armée ? Faire une autre société ? Une lecture de l'histoire immédiate : l'environnement politique du système de défense », *Congo-Afrique*, n°471-472, janvier-février 2013, p.28.

²⁸ Accord de Lusaka le 10 juillet 1999 pour un cessez-le-feu en République démocratique du Congo, Annexe A: modalités de mise en œuvre, para.5.1.

²⁹ Voir Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo (17 décembre 2002), point II (5), Constitution de la transition (4 avril 2003), préambule, para.11.

³⁰ Mweya et Mukwayanzo, *op.cit.*, note 23, p.6.

³¹ Action commune 2008/485/PESC du Conseil du 23 juin 2008 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0485&from=FR>> 22 octobre 2022. Voir aussi Anne-Marie Nsaka Kabunda, « La réforme de la Police nationale congolaise et la contribution des partenaires internationaux », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.6, 2011, p.151.

³² Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005E0355&from=FR>> 22 juin 2022. Voir aussi Joseph Cihunda Hengelela, « Réforme des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC): réflexion sur le rôle des partenaires internationaux », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.6, 2011, p.129.

02 mai 2005 au 30 juin 2016.³³ C'est seulement à partir de 2011 que de nouveaux instruments juridiques gouvernant la police ont commencé à être adoptés en application de différents cadres et plans d'action en vue de la réforme de la PNC.

33. Le cadre juridique de base est constitué de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour et de la loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la PNC. Les autres instruments juridiques ont été adoptés en application de ces deux textes, notamment: la loi n°13/013 du 1 juin 2013 portant statut du personnel de carrière de la PNC, le décret n°15/026 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Commissariat général de la PNC, le décret n°13/018 du 06 juin 2013 portant création, organisation et fonctionnement d'un service juridique et du contentieux au sein du Commissariat général de la PNC, le décret n°13/039 du 16 septembre 2013 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Police, le décret n°15/026 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de la PNC, le décret n°13/037 du 16 septembre 2013 déterminant l'organisation et le fonctionnement de la Direction générale des écoles et formation de la PNC, le décret n°13/041 du 16 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des conseils locaux pour la sécurité de proximité ; le décret n°13/038 du 16 septembre 2013 portant mesures d'exécution du regroupement de la police judiciaire des Parquets et du Bureau central national-Interpol au sein de la PNC, le décret n°13/040 du 16 septembre 2013 portant Code de déontologie de policier de la PNC, et le décret n°15/027 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement des commissariats provinciaux de la PNC.

34. En tout état de cause, comme l'adoption des textes ne suffit pas pour rencontrer les attentes des populations ni pour s'assurer que la police joue son rôle, il reste d'en assurer l'application et d'éviter que leurs prévisions demeurent de simples slogans sans valeur. Il est question de concrétiser les aspirations qu'ils consacrent, de traduire en réalité tangible la bonne volonté politique de mettre en place une police nouvelle, réformée et modernisée au service du pays et des citoyens.

2. Aspirations et caractéristiques consacrées

35. Quel doit être le profil de la nouvelle PNC ? En effet, la loi organique précitée du 11 août 2011 précise que l'ambition est de doter la RDC « d'une police républicaine, unifiée, efficace, civile, apolitique et professionnelle ».³⁴ Elle renchérit en affirmant que la PNC est « un service public, civil, accessible, à l'écoute de la population ».³⁵ Cette loi reflète, d'une part, une partie

³³ Radio Okapi, « Sécurité : l'EUSEC va définitivement quitter la RDC le 30 juin » (09 juin 2016) <<https://www.radiookapi.net/2016/06/09/actualite/securite/securite-leusec-va-definitivement-quitter-la-rdc-le-30-juin>> 22 octobre 2022.

³⁴ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, préambule, para.3.

³⁵ *Ibid.*, article 2.

des exigences de la Constitution qui réitère le caractère apolitique de la police congolaise³⁶ et, d'autre part, les engagements internationaux de la RDC comme ceux pris au titre du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).³⁷

36. La PNC est un service public. Cette dernière notion a un sens organique et matériel.³⁸ Au sens organique, elle implique une structure, un appareil, un corps ou un organisme public de gestion, tandis que du point de vue matériel, elle renvoie à une police qui est censée offrir des prestations qui servent l'intérêt général et non privé des individus. En ce sens, la PNC doit être « au service de la Nation congolaise »³⁹ et non détournée à des fins propres à une autorité publique.⁴⁰ Il s'agit d'une aspiration capitale dans une société qui se veut démocratique où la police ne doit pas être utilisée par le gouvernement ou le Président de la République pour opprimer les opposants ou réprimer les manifestations publiques souvent dans la violence et la brutalité pour intimider. C'est pour ces raisons que la PNC doit être apolitique et neutre vis-à-vis de toutes les forces politiques. Puisque c'est une police pour la population, à son écoute et à son service, il est normal de promouvoir sa « civilianisation ».⁴¹

37. Le caractère civil de la PNC est un des objectifs de la politique de sa réforme.⁴² La police est appelée à vivre à côté de la population et doit être démilitarisée pour améliorer les relations civilo-policières. Or, si tel n'est pas encore le cas, c'est essentiellement en raison d'un lourd héritage historique. C'est un fait que certains membres de la PNC proviennent de l'armée, de l'ancienne gendarmerie nationale, de l'ex-garde civile, des milices et des groupes armés.⁴³ En plus de l'origine des policiers, l'organisation de la PNC est encore, en fait, très militarisée, ne serait-ce qu'au regard de la formation qui est donnée aux policiers ou des équipements militaires qu'elle emploie dans ses missions. Lors de l'atelier de validation, un participant a fait savoir, prenant appui sur l'exemple des jeunes policiers récemment déployés à Kinshasa et qu'on appelle, dans le langage populaire, « policiers ujana »,⁴⁴ « qu'ils ont été recrutés et formés comme des militaires et, en fait, ils n'ont rien appris de la police ». En outre, sur le plan du droit, la Constitution soumet paradoxalement les policiers au régime juridique

³⁶ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 183 (1).

³⁷ Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (1 décembre 2006), articles 20 et 21.

³⁸ Voir Félix Vunduawe Te Pemako, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2007, p.554.

³⁹ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 183(1).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Kaumba, *op.cit.*, note 2, p.750.

⁴² RDC, note 22, p.78.

⁴³ Nsaka, *op.cit.*, note 26, p.138. Voir aussi Coopération britannique, « Etat des lieux de l'intégration du genre au sein de la Police nationale congolaise : une exploration des processus d'intégration du genre en RDC », rapport d'étude, juin 2015, p.23.

⁴⁴ Le terme « ujana » désigne, initialement dans le contexte de Kinshasa, des jeunes demoiselles, parfois mineures, mais aux mœurs légères qui flirtent, à cœur joie, avec des hommes majeurs dans les coins et recoins de la ville.

des militaires en les rendant justiciables devant les juridictions militaires au lieu de cours et tribunaux civils.⁴⁵

38. Cette situation peut négativement impacter sur le caractère républicain de la PNC qui suppose que celle-ci est constituée et fonctionne sur la base de certaines valeurs partagées par la communauté nationale qui sont inscrites dans la Constitution, les traités internationaux ratifiés par la RDC et les lois de la République. En premier lieu, il s'agit du respect des droits humains et des libertés fondamentales garanties aux citoyens qui ont pour objectif d'humaniser le service de la police. A cet égard, le législateur prescrit que les éléments de la police ne doivent infliger, encourager ou tolérer « aucun acte de torture, aucun traitement ou peine inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit ».⁴⁶ Cette exigence participe de l'affermissement de la moralisation, de l'éthique et de la déontologie dans l'exercice de la fonction policière. Celle-ci doit être en totale adéquation avec le respect de la dignité humaine. Aussi ces valeurs inscrites dans la Constitution, les instruments juridiques internationaux et les lois doivent-elles faire partie de la formation de la police.⁴⁷ En second lieu, c'est la soumission de la police à l'autorité civile légalement établie, quel que soit l'échelon où elle assume sa fonction dans l'administration du pays. La Constitution souligne d'ailleurs le principe de la soumission à l'autorité civile locale, mais la PNC est placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur.⁴⁸

39. Il faut noter que cette police est diverse et plurielle. Plusieurs segments coexistent en son sein, à savoir, la police administrative qui maintient l'ordre public et la police judiciaire qui concourt à la recherche et à la répression des infractions. Il y a aussi des segments de la police plus spécialisés, comme la police de régulation de la circulation routière, la police de l'enfance et de la lutte contre les violences sexuelles, la police des mines, la police judiciaire des Parquets, les unités territoriales et locales, la police des frontières, la police technique et scientifique, et ainsi de suite. Toutes ces polices forment, pour ainsi dire, un seul corps. L'unicité de la police est une des grandes innovations de la loi organique de 2011 sur la PNC : elle vise la réunification ou le regroupement au sein de la PNC de tous les services policiers et traduit l'idée du monopole que détient la PNC concernant « la surveillance du territoire et la sécurisation de la population ».⁴⁹ Evidemment, cette aspiration exprimée par les textes reste partielle, car certains segments de la police échappent encore au principe d'unicité. C'est le cas de la police judiciaire attachée à l'Agence nationale de renseignements (ANR), dont les officiers sont placés sous les ordres et la surveillance exclusifs de l'Administrateur général de

⁴⁵ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 156 (1).

⁴⁶ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 7.

⁴⁷ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 45(7).

⁴⁸ *Ibid.*, article 184.

⁴⁹ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 14.

cette dernière,⁵⁰ ce qui est loin de favoriser l'unité de commandement et de contrôle. De même, le maintien d'une partie du corps policier en dehors de la PNC peut influencer négativement sur l'efficacité de la police. Ainsi, de nombreux abus commis par les officiers de police judiciaire de l'ANR, dont des arrestations et détentions arbitraires, ont été dénoncés mais ils sont restés impunis.⁵¹

40. L'efficacité de la police dépend également de sa professionnalisation. Celle-ci repose sur le mode de recrutement des policiers (concours) ainsi que sur la formation initiale et continue qui leur est donnée pour leur permettre de bien s'acquitter de leurs missions. Ceci peut amener à débarrasser progressivement la police des éléments recrutés ou promus sans une formation adéquate en matière policière.⁵² Pour exprimer le manque actuel de professionnalisation, une personne enquêtée au marché de Bandalungwa à Kinshasa a vigoureusement indiqué que pour elle, la PNC est encore « une poubelle des personnes illettrées et sans éducation ». En tout état de cause, à la nécessaire professionnalisation de la PNC il convient d'ajouter un autre facteur d'efficacité qui est l'accessibilité des services de la police : le rapprochement des postes de police de la population (police de proximité), une bonne stratégie de communication et la collaboration entre les citoyens et la police qui écoute leurs doléances. Il s'agit d'un défi incommensurable étant donné l'immensité du territoire congolais (2.345.000 Km²), le nombre d'habitants en RDC (plus de 70 millions) et la carence des moyens logistiques ainsi que des effectifs. Dans ces conditions, l'exécution des missions policières est difficile et on peut comprendre qu'elle suscite parfois des incompréhensions de la part de différentes couches de la population.

3. Diversité des missions policières

41. La PNC est appelée à assurer plusieurs types de prestation des services au profit de la population et de la nation congolaise. A cet égard, la Constitution prescrit que la PNC est « chargée de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre public ainsi que de la protection rapprochée des hautes autorités ».⁵³ La loi confirme ce mandat.⁵⁴ Dans cette optique, les missions de la PNC sont à la fois celles de la police administrative (prévention et maintien de l'ordre) et celles de la police judiciaire (recherche et répression des infractions). En outre, la PNC peut être utilisée pour exécuter des tâches d'intérêt international, par exemple, en coopération avec la Police

⁵⁰ Symphorien Kapinga K. Nkashama et Emmanuel Kabengele Kalonji, *Etude sur l'Agence nationale de renseignements en République démocratique du Congo et quelques orientations stratégiques de réforme*, RRSSJ, Cordaid et ASSN, juin 2021, p.23.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Pacifique Muhindo Magadju, « Le rôle de la Police nationale congolaise dans le contexte de la décentralisation en RD Congo », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.1, 2014, p.609.

⁵³ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 182.

⁵⁴ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 2(1).

internationale (Interpol) dont elle intègre désormais le Bureau central national, ou dans le cadre d'une mission de maintien de la paix.⁵⁵

42. Toutes ces missions policières sont classées en deux catégories, à savoir, les missions ordinaires ou normales et les missions spéciales de la police. Les premières tendent à « prévenir des troubles à l'ordre public et les infractions, à constater celles-ci, à en rassembler les preuves, à en rechercher et à en identifier les auteurs et à les déférer devant l'autorité judiciaire compétente ».⁵⁶ Elles comprennent également, entre autres, « les renseignements généraux ; la lutte contre la criminalité ; la lutte contre le terrorisme ; la lutte contre les violences liées au genre, la surveillance et la protection de l'enfant ; la sécurité routière, des voies de communication et de transport ; la surveillance physique des frontières ; la participation au secours de la population en cas de catastrophe et de sinistre ; la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité publique ».⁵⁷ Quant aux deuxièmes, c'est-à-dire les missions spéciales de la police, ce sont celles qui sont dictées par les circonstances lorsque la police est mobilisée « au titre de suppléance, d'appui ou de concours à d'autres services, y compris les missions diplomatiques et consulaires de la République ».⁵⁸ Elles incluent aussi non seulement la participation aux missions internationales de maintien de la paix, mais aussi « la lutte contre la fraude, la contrebande, le braconnage et le vol des substances précieuses ».⁵⁹ La police veille également à « la protection de l'environnement et aux initiatives visant la conservation de la nature en apportant son appui et son concours aux services et organismes spécialisés compétents en la matière ».⁶⁰

43. Ces prévisions constitutionnelles et légales suscitent trois commentaires. En premier lieu, il n'y a pas de mission de développement économique, social et culturel assignée à la police, contrairement aux Forces armées de la RDC (FARDC) en temps de paix, tel qu'il ressort de la loi organique de 2011 déterminant son organisation et son fonctionnement.⁶¹ On peut tout au plus affirmer que la PNC a le pouvoir d'y contribuer indirectement à travers, entre autres, sa mission de lutte contre la criminalité économique et financière. En second lieu, il existe plusieurs manières d'exécuter les missions de la police, notamment en ce qui concerne le maintien de l'ordre public. Il peut s'agir des patrouilles diurnes ou nocturnes, des fouilles des maisons en recherche des bandits ou des outils de banditisme comme des armes à feu détenues par les civils, la régulation de la circulation routière, la médiation en cas de conflit entre citoyens et l'usage de la force lors de l'encadrement ou de la répression des manifestations publiques. Le cadre institutionnel de la police peut être déterminant pour l'efficacité de toutes ces prestations. Contrairement à la police instituée en 2002, celle en voie

⁵⁵ *Ibid.*, articles 19 et 36 (2).

⁵⁶ *Ibid.*, article 15.

⁵⁷ *Ibid.*, article 16.

⁵⁸ *Ibid.*, article 18.

⁵⁹ *Ibid.*, article 20.

⁶⁰ *Ibid.*, article 21.

⁶¹ Loi organique n°11-012 portant organisation et fonctionnement des Forces armées, article 5(2).

de réforme a ainsi vu, tant bien que mal, son cadre institutionnel modernisé par les différents textes juridiques.

B. Modernisation du cadre institutionnel

44. L'une des faiblesses de la PNC était son organisation sur la base du modèle militaire, avec des appellations et des grades de l'armée.⁶² La réforme de son cadre institutionnel vise à y mettre fin. Elle répond à deux autres impératifs. D'une part, un tel cadre permet d'analyser le niveau d'organisation de la police et ses éventuelles limites, car, en fait, l'organisation est déterminante des performances du service. D'autre part, il permet de connaître le niveau de contrôle envisagé qui est exercé sur la police pour éviter ou sanctionner des abus ainsi que sa proximité avec la population bénéficiaire de ses prestations. A cet égard, la PNC est une institution dépendante du pouvoir central, mais avec une vocation à la décentralisation/déconcentration. Si les autorités civiles contribuent à son contrôle, il ne faut pas oublier le rôle de plus en plus imposant des organisations de la société civile.

1. Centralisation, déconcentration et décentralisation de la police

45. Si l'on dit que la PNC est jeune c'est précisément parce que sa création remonte seulement à 2002. Elle a succédé à la garde civile et à la gendarmerie nationale. Toutes ces forces étaient des institutions ou services dépendant du pouvoir central. Il en est de même des unités de la police nationale initialement mises en place en 1966 avant leur dissolution en 1972 au profit de la gendarmerie nationale.⁶³ Bien avant cette période, les forces de l'ordre étaient caractérisées par une forte fragmentation, sans doute justifiée par la forme fédérale de l'Etat. Chaque province étant dotée d'une police provinciale comprenant plusieurs corps de police spécialisée.⁶⁴ Aux termes de la Loi fondamentale de 1960, qui avait servi de constitution intérimaire (1960-1964) au jeune Etat du Congo, devenu indépendant le 30 juin 1960, seule la gendarmerie devait être à la disposition exclusive du pouvoir central.⁶⁵ La Constitution de Luluabourg de 1964, qui l'avait abrogée et remplacée, ayant maintenu la forme fédérale de l'Etat, prévoyait que chaque province devait disposer de sa force de police. La police de la ville de Kinshasa faisait exception car elle devait relever du gouvernement central,⁶⁶ tandis que la gendarmerie allait faire partie de l'armée nationale.⁶⁷ La centralisation de la police est donc une donnée historique importante qui commença à partir de 1966. Elle fut confirmée par la Constitution de 1967 qu'identifiait dans le Président de la République le chef suprême de la police.⁶⁸

⁶² RDC, note 22, p.12.

⁶³ Kaumba, *op. cit.*, note 2, pp.739-740.

⁶⁴ Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, article 220 (2) et (3).

⁶⁵ *Ibid.*, article 219 (3).

⁶⁶ Constitution du 1^{er} août 1964, article 157.

⁶⁷ *Ibid.*, article 158.

⁶⁸ Constitution de la République démocratique du Congo du 24 juin 1967, article 30 (3).

46. La gendarmerie et la garde civile auxquelles la PNC a succédé obéissaient à la même logique de la centralisation. Ceci se justifiait par deux grands facteurs. D'une part, la modification de la forme de l'Etat, du fédéralisme à la centralisation et à la décentralisation purement administrative du pouvoir depuis le coup d'état perpétré par Joseph-Désiré Mobutu en date du 24 novembre 1965.⁶⁹ D'autre part, la volonté du régime du Président Mobutu de lutter contre les velléités séparatistes dans le pays,⁷⁰ lesquelles pouvaient s'appuyer sur les forces de police déjà existantes et placées sous l'autorité des provinces, comme cela avait été le cas dénoncé des ex-gendarmes katangais lors de la sécession du Katanga en 1960.⁷¹ Il apparaît que c'était une stratégie de ce régime en faveur de la défense de l'unité nationale, de l'indivisibilité de l'Etat, du respect de son intégrité territoriale et de la lutte contre toute propagande régionaliste pouvant affecter la sécurité intérieure du pays.⁷²

47. C'est probablement pour les mêmes raisons que la PNC est centralisée. Le contexte de l'élaboration de la Constitution de 2006 l'atteste, dans la mesure où au centre des discussions figuraient deux préoccupations majeures : celle de sauvegarder l'indivisibilité de l'Etat congolais et la lutte contre les tendances séparatistes qu'avaient réveillées les conflits armés de 1998 à 2003.⁷³ En outre, comme le constituant avait refusé de mettre en place immédiatement le fédéralisme, au profit du régionalisme constitutionnel ou de la nouvelle décentralisation politique et administrative en RDC,⁷⁴ il était hors de question que chaque province reçoive le droit ou le pouvoir de constituer sa propre force de police.

48. Aussi la PNC suit-elle la logique institutionnelle de cette décentralisation. Dans le cadre de la pacification du pays et de l'affermissement de l'autorité de l'Etat, celle-ci est inscrite en priorité dans les accords de paix.⁷⁵ Grâce à cette décentralisation, la répartition des unités et des éléments de la police repose sur le principe territorial. Autrement dit, la PNC est structurée suivant le mode d'organisation de l'administration territoriale du pays : centralisation, déconcentration et décentralisation. Elle est organisée à trois niveaux différents d'exercice des pouvoirs publics, à savoir, à l'échelon du pouvoir central (exécutif, législatif et judiciaire), dans chaque province et au niveau des entités de base que sont les entités territoriales décentralisées (villes, communes, secteurs et chefferies) et les entités territoriales déconcentrées (territoires, quartiers, groupements et villages). Deux principes gouvernent

⁶⁹ Voir Balingene Kahombo, « Regionalism under the Congolese Constitution of 18 February 2006: Progress and Challenges », in Charles M Fombad et Nico Steytler (éds.), *Decentralization and Constitutionalism in Africa*, Oxford University Press, 2019, pp.190-194.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Kaumba, *op.cit.*, note 2, pp.739.

⁷² Kahombo, *op.cit.*, note 69, p.191.

⁷³ Balingene Kahombo, « La protection des minorités ethniques en République démocratique du Congo entre rupture et continuité des ordres constitutionnels antérieurs », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.2, avril 2010, pp.10-11.

⁷⁴ Félix Vunduawe te Pemako, « Réflexion sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale dans la Constitution du 18 février 2006 : condition du développement des bases de l'Etat », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université protestante au Congo*, n°5, 2007, p.181.

⁷⁵ Accord de paix de Goma du 23 mars 2009 entre le Gouvernement (RDC) et le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), article 8; Accord-cadre d'Addis-Abeba du 24 février 2013 sur la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, para.5.

cette organisation de la police: d'une part, le pouvoir hiérarchique qui fait dépendre la police du gouvernement et singulièrement du ministre de l'Intérieur et, d'autre part, la soumission de la police aux différentes autorités provinciales (gouverneurs et ministres provinciaux) et locales (maires, bourgmestres, chefs de secteurs ou de chefferies, administrateurs de territoires, chefs de quartiers, etc.), chacune à son niveau, auxquelles elle prête son concours dans l'exercice de leurs fonctions. Ces autorités disposent du pouvoir de police administrative dont la PNC exécute matériellement les ordres et instructions pour maintenir l'ordre public ou prévenir des atteintes à celui-ci.

49. Compte tenu de ce qui précède, la structure de la PNC comprend le Conseil supérieur de la police, le Commissariat général, l'Inspection générale, les commissariats provinciaux, les unités territoriales et locales.⁷⁶ Chaque organe a sa propre fonction. De manière générale, le Conseil supérieur de la police est l'organe consultatif du gouvernement qui lui donne des avis en matière de sécurité et de police en ce qui concerne la réglementation, la formation et le renforcement des effectifs, la discipline, la carrière et la rémunération du personnel de la police.⁷⁷ Il comprend le ministre de l'Intérieur et celui de la Justice, le Commissaire général, l'Inspecteur général, les commissaires généraux adjoints, le Directeur général des écoles et formation, les commissaires provinciaux et un Secrétaire permanent.⁷⁸ Le Commissariat général est la structure de commandement de la PNC et est dirigé par le Commissaire général, assisté de plusieurs adjoints.⁷⁹ En revanche, l'Inspection générale est l'organe chargé de contrôle, d'audit, d'enquête et d'évaluation des services de la PNC.⁸⁰ Elle est dirigée par l'Inspecteur général, assisté de deux adjoints. En province, il existe des chefs d'attentes qui rendent leurs rapports d'activités à l'Inspecteur général.⁸¹ Quant aux commissariats provinciaux, ce sont des structures de commandement de la PNC dans chaque province.⁸² Ils comprennent non seulement les unités territoriales et locales mises à la disposition des entités territoriales décentralisées (ETDs) et des entités territoriales déconcentrées (ETDCs), mais aussi les coordinations provinciales de la police administrative, de la police judiciaire et de l'appui et gestion.⁸³

50. Ainsi, auprès de chaque ETD et de chaque territoire, il devrait exister un commissariat de police, tandis que dans chaque quartier, groupement et village, il devrait y avoir un sous-commissariat ou sous-ciat en abrégé. Dans le cas particulier de Kinshasa, capitale de la RDC, il

⁷⁶ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 23.

⁷⁷ *Ibid.*, article 26.

⁷⁸ *Ibid.*, article 27.

⁷⁹ *Ibid.*, article 31.

⁸⁰ *Ibid.*, articles 48 et 49.

⁸¹ Décret n° 15/026 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de la PNC, article 52.

⁸² Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 53.

⁸³ Décret n°15/027 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement des commissariats provinciaux de la PNC, article 7.

Il y a des agents de la PNC répartis dans toute la ville au sein de différents commissariats de district, à savoir, le District de Mont-Amba, le District de Tshangu, le District de Lukunga et le District de Funa. Les commissariats de district envoient des détachements dans chaque commune et quartier et supervisent les effectifs y affectés.

51. Quoi qu'il en soit, cette complexité institutionnelle de la PNC, qui est imposée par l'organisation territoriale de la RDC, n'est pas sans soulever des difficultés pratiques réelles. Celles-ci se rapportent aux ressources disponibles dont la police peut disposer pour couvrir l'ensemble du territoire national.⁸⁴ Il s'agit, en particulier, des effectifs, des infrastructures de travail, de la logistique et plus globalement des finances pour prendre en charge le personnel. Ces difficultés peuvent justifier certaines perceptions négatives des populations cibles sur la PNC quant à l'efficacité de ses services.

2. Organes de contrôle

52. La PNC est soumise à plusieurs types de contrôle, à la fois interne et externe. Le contrôle interne est celui qui est exercé par l'Inspection générale. La saisine de celle-ci est très ouverte et démocratique au profit des citoyens. L'Inspection générale est précisément saisie soit d'office, soit sur instruction verbale ou écrite du ministre ayant les Affaires Intérieures dans ses attributions, soit encore à la demande du Conseil supérieur de la PNC, du Commissaire général ou des Commissaires provinciaux.⁸⁵ Elle peut également être saisie sur la base d'un rapport écrit des autorités de la province et des entités territoriales décentralisées, ou sur plainte ou dénonciation de toute personne physique ou morale, publique ou privée.⁸⁶ A l'issue de son contrôle, l'Inspection générale dresse un rapport à l'intention du ministère de l'Intérieur avec copie réservée au Commissaire général.⁸⁷ En matière de gestion des finances publiques, le travail de l'Inspection générale peut être complété par les audits de l'Inspection générale des finances (IGF) ou de la Cour des comptes qui sont les organes techniques habilités à exercer ce genre de contrôle sur tous les services publics.

53. Toutefois, l'Inspection générale de la PNC n'a pas le pouvoir de saisir directement la justice quand elle constate des abus de la police qui constituent des infractions à la loi pénale. Une telle prérogative aurait été une avancée majeure dans la lutte contre l'impunité et un moyen de contourner les lenteurs administratives qui peuvent amener à l'étouffement de certains dossiers au sein du ministère de l'Intérieur. De même, il y a lieu de noter qu'il aurait été mieux de doter l'Inspection générale du pouvoir de suspension des agents sur qui pèsent des soupçons d'infractions d'une certaine gravité, tels que les actes de corruption et de détournement, le meurtre et les actes de violence sexuelle, pour raison d'enquête. Cette

⁸⁴ Voir *infra*, le point du présent rapport relatif au problème de ressources disponibles (paras.87-90).

⁸⁵ Décret n° 15/026 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de la Police nationale congolaise, article 43.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, article 44.

faiblesse peut tout de même être compensée par le pouvoir hiérarchique du commandant sur ses éléments, pourvu qu'il soit lui-même honnête et intègre.

54. Le contrôle externe exercé sur la PNC est plutôt multidimensionnel et assuré par des organes différents. D'une part, il y a le pouvoir hiérarchique du ministre de l'Intérieur qui est, en quelque sorte, le patron de la PNC, mais agissant sous l'autorité du Premier ministre, chef du gouvernement.⁸⁸ Si l'on descend au niveau de la chaîne de l'administration, il y a lieu de se demander si la police a également des comptes à rendre aux différentes autorités civiles sous la responsabilité desquelles elle est placée en province, dans les ETDs et ETDCs.⁸⁹ A priori, cela devrait être le cas ; ce qui implique, au minimum, le même pouvoir de suspension que celui qui est reconnu au ministre de l'Intérieur au niveau national aussi bien que celui de faire rapport à la hiérarchie de commandement ou de saisir l'Inspection générale. Le ministre pourrait même passer par ces autorités pour leur intimer l'ordre de sanctionner tel ou tel élément de la police sous leur juridiction. D'autre part, il y a le contrôle parlementaire qui s'exerce directement sur le ministre ou sur le service public de la police conformément à la Constitution.⁹⁰ Ce contrôle peut parfois se limiter à l'audition au sein de la Commission défense et sécurité (Assemblée nationale ou Sénat), spécialement lorsque la question à l'ordre du jour est très sensible. Il convient d'ajouter la CNDH qui est chargée de procéder à des visites périodiques des prisons et des centres de détention sur toute l'étendue de la RDC, et d'enquêter sur toutes les violations des droits humains,⁹¹ dont celles qui sont commises par la PNC.

55. En fin de compte, il y a le rôle crucial de la justice, notamment dans sa branche de juridictions de l'ordre judiciaire qui comprennent les cours et tribunaux militaires. A ce niveau, il y a lieu de noter que le lien entre la justice et la police est classique : la police en général peut être réquisitionnée par la justice dans le cadre de l'exécution des décisions judiciaires. De même, les officiers de police judiciaire, en participant aux efforts de recherche et de répression des infractions, sont les bras droits des magistrats de parquet auxquels ils adressent leurs rapports. Ceci justifie même le contrôle de la police par la justice. Tout d'abord, on l'a vu, les policiers sont pénalement justiciables devant les juridictions militaires. Ensuite, au sein de la police, il existe la police judiciaire qui est soumise au contrôle du parquet de grande instance. En réalité, c'est celui-ci qui contrôle son travail et spécialement la régularité des gardes à vue dans les amigros.⁹² Par ce contrôle, le magistrat du parquet est

⁸⁸ Aux termes de l'article 91 (4) de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), le gouvernement dispose, en tant que moyens d'action, de l'administration publique, des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité.

⁸⁹ Voir *supra* dans ce rapport, para.38.

⁹⁰ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 100 (2).

⁹¹ Loi organique n° 13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'Homme, article 6 (1) et (3). Voir aussi Balingene Kahombo, « The Democratic Republic of Congo's National Human Rights Commission », in Charles M. Fombad (éd.), *Compendium of Documents on National Human Rights Institutions in Eastern and Southern Africa*, Pretoria University Law Press, 2019, pp.101-212.

⁹² Ordonnance n°78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officiers et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun, article 80.

appelé à jouer un rôle pédagogique en aidant la police à corriger son travail, à se redresser, mais il peut également sanctionner les abus, tels que les arrestations arbitraires, les cas de corruption ou de torture commis par les officiers de police judiciaire. A part les poursuites pénales qui peuvent être déclenchées devant le juge compétent, le Procureur de la République du ressort peut les suspendre ou retirer carrément leur habilitation à agir comme officiers de police judiciaire.⁹³ La seule difficulté qui demeure concerne la police judiciaire attachée à l'ANR dont les officiers bénéficient d'un statut judiciaire particulier en ce sens qu'ils ne peuvent faire l'objet de poursuites qu'avec l'autorisation de l'Administrateur général.⁹⁴

56. Il reste à savoir si la justice et les autres mécanismes de contrôle institués sont suffisamment efficaces en pratique.⁹⁵ Leur contrôle peut être complété ou renforcé par celui que peuvent exercer les cadres de l'administration et les organisations de la société civile.

3. Relations avec les cadres administratifs et la société civile

57. Les relations entre la PNC et les cadres administratifs au niveau des provinces, des ETDs et des ETDCs sont d'ordre hiérarchique. En règle générale, les différentes autorités placées à la tête de ces entités détiennent le pouvoir de police administrative et pour l'exécution de leurs décisions et ordres, elles bénéficient du concours de la police placée sous leur juridiction, conformément à la Constitution. Dans une certaine mesure, ceci peut s'avérer être un handicap, particulièrement pour les provinces et les ETDs qui jouissent de l'autonomie de gestion par rapport au gouvernement central. Il est en effet arrivé à ce dernier d'utiliser les forces de police pour mettre à mal le fonctionnement d'une province, en y exacerbant la crise politique entre l'Assemblée provinciale et le gouverneur de province, en bloquant toute tentative de sanction parlementaire de la gestion de celle-ci par le vote d'une motion de défiance (renversement d'un membre du gouvernement provincial) ou d'une motion de censure (renversement de l'ensemble du gouvernement provincial). C'est le ministre de l'Intérieur qui intervient assez souvent en ordonnant le déploiement des éléments de la police pour empêcher les parlementaires de siéger afin de sauver tel gouvernement provincial ou tel membre de celui-ci.⁹⁶

58. Pourtant, si la police est un service public qui est appelé à prêter main forte aux autorités civiles provinciales et locales, il devrait en résulter de solides rapports de confiance et de franche collaboration. C'est au maire de la ville, au bourgmestre, au chef de quartier, pour ne citer que quelques-uns, que la police placée sous leur autorité devrait rendre des comptes, en premier, quant à la bonne exécution de ses missions constitutionnelles et légales. Pour rappel, ces cadres administratifs, tirant les conséquences de leurs prérogatives constitutionnelles

⁹³ *Ibid.*, article 16.

⁹⁴ Kapinga et Kabengele, *op.cit.*, note 50, p.24.

⁹⁵ Voir *infra*, point du présent rapport relatif à la redevabilité (paras.95-102).

⁹⁶ Balingene Kahombo, « L'expérience congolaise de l'Etat régional. Le contrôle politique du pouvoir central sur les provinces: vers une tutelle déguisée » (23 septembre 2013) <<http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article-la-rdc-un-vrai-faux-etat-regional-119999664.html>> 27 juillet 2022.

et/ou légales, peuvent non seulement suspendre un élément de la police sous leur juridiction au nom du pouvoir hiérarchique que leur confère la Constitution, mais aussi saisir l'Inspection générale de la PNC en cas d'abus policier ou d'autres reproches qui méritent une enquête.

59. Les organisations de la société civile, dont l'importance dans le secteur de la sécurité est internationalement reconnue,⁹⁷ tiennent parfois des relations tendues avec la police. Ceci tient au fait qu'elles sont amenées à critiquer le travail de la police ou à porter la voix des victimes dont elles essaient de défendre les droits fondamentaux. Cette situation a déjà conduit aux assassinats des défenseurs des droits de l'Homme, dont le cas le plus emblématique est l'assassinat de Floribert Chebeya, directeur de l'organisation dénommée « la Voix des sans voix », dans les locaux du siège même de la PNC à Kinshasa en 2010.⁹⁸ Mais, souvent, les organisations de la société civile jouent un rôle positif en termes de formation des policiers et de sensibilisation sur les activités de la police. De même, la société civile est associée à la mise en œuvre des conseils locaux de sécurité de proximité (CLSP) ainsi que des forums de quartiers, de chefferies et de secteurs qui sont des cadres de dialogue et de concertation sur les questions de maintien de l'ordre et de la sécurité entre la police et la population. C'est peut-être la raison pour laquelle il est prévu la généralisation de leur mise en place dans le PAQ-2, y compris 88 CLSP dont 28 à Kinshasa et 60 dans 15 autres provinces.⁹⁹ Ces mécanismes peuvent aider à améliorer la confiance dans la police d'autant que les résultats des enquêtes de terrain montrent que l'image de la PNC ou sa perception est encore largement négative au sein de la population.

II. Présentation des résultats

60. Les résultats des enquêtes de terrain résument, de manière brute, les perceptions des populations des villes de Kinshasa, Goma et Bukavu sur la PNC. Les différences sont assez faibles dans la mesure où les populations sont confrontées aux pratiques et abus analogues des policiers. Cependant, ces pratiques et abus peuvent être plus ou moins prononcés, intensifs ou réduits selon les contextes qui caractérisent chaque ville. On observe, par exemple, que Kinshasa est le siège des institutions politiques nationales et fait face, en période électorale, à des tensions plus vives qu'en province lorsque les forces politiques manifestent pour réclamer la crédibilisation des élections ou le respect du calendrier électoral. La ville de Goma se singularise par l'état de siège qui a été instauré dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri depuis mai 2021, tandis que Bukavu est dans une province qui figure parmi les régions les plus troublées de la République, en proie aux conflits armés et à la prolifération des groupes armés.¹⁰⁰ La preuve est fournie, s'il en faut une, par l'attaque de la ville perpétrée par

⁹⁷ Voir Union africaine, *Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité*, Addis-Abeba, CAU, 2013, p.29.

⁹⁸ Cour d'appel de Kinshasa/Gombe, *Ministère public et parties civiles c. Daniel Mukalay W'a Mateso and Others*, arrêt du 23 juin 2011, RP N° 066/2011 - RMP N° 1046/MBJ/2010.

⁹⁹ RDC, note 22, p.54.

¹⁰⁰ Voir Baromètre sécuritaire du Kivu, « La cartographie des groupes armés dans l'Est du Congo : opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties auto-réalisatrices », rapport, février 2021, p.3.

les miliciens du groupe armé CPCA-A64 (Coalition des patriotes congolais pour l'application de l'article 64) en date du 03 novembre 2021.¹⁰¹ Bref, il convient d'exposer ces perceptions populaires, d'en faire une synthèse analytique, avant de voir l'influence contextuelle liée à certains événements ou circonstances particuliers.

A. Exposé des perceptions populaires

61. De façon générale, ces perceptions démontrent les grands écarts qu'il y a entre les objectifs de la réforme de la PNC et les réalités sur le terrain. Par exemple, on sait que le PAQ-2 vise à atteindre d'ici 2024 70% des besoins de sécurité des populations pris en charge durablement.¹⁰² Voyons donc ce que perçoivent, tour à tour, les populations de Goma et Bukavu, avant d'exposer les perceptions de la population de Kinshasa.

¹⁰¹ Radio Okapi, « Sud-Kivu : un groupe rebelle armé a attaqué plusieurs positions de l'armée et de la police à Bukavu » (3 novembre 2021) <<https://www.radiookapi.net/2021/11/03/actualite/securite/sud-kivu-un-groupe-rebelle-arme-attaque-plusieurs-positions-de-larmee>> 30 juin 2021.

¹⁰² RDC, note 22, p.54.

1. Perceptions des populations de Goma et Bukavu

62. Il y a lieu de les résumer dans un tableau pour être clair. Elles concernent la connaissance qu'ont les populations des missions de la PNC, les constats, abus et autres violations du droit qu'elles font valoir, les difficultés et défis qu'elles observent dans l'exercice du métier des policiers, l'éloge qu'elles font de la police, les probabilités qu'elles fassent recours à ses services et les propositions ou recommandations qu'elles formulent pour redorer l'image de la fonction policière.

N°	CONNAISSANCE DE LA POLICE ET SES MISSIONS	CONSTATS, ABUS ET AUTRES VIOLATIONS	ELOGES DE LA POLICE
NORD-KIVU (GOMA)			
1	ETUDIANTS		
	CONNAISSANCE DE LA POLICE		
	<ul style="list-style-type: none"> - Service de l'Etat - Institution de l'Etat - La police c'est une branche de la sécurité - C'est un service du ministère de l'Intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> - Prolifération d'antivaleurs au sein de la police - Manque de professionnalisme - Vol des biens - Manque de collaboration - La police n'atteint pas de résultats parce qu'il y a un écart entre le texte et la réalité - Manque de confiance entre la police et la population - Certains agents de la police profitent de la faiblesse de la femme - La police est médiocre - La police est devenue un service ayant un but lucratif - Tracasserie, vols et tueries - Torture - Complicité avec les criminels - Absence d'intervention - Retard dans l'intervention - Lenteur dans l'accomplissement de ses missions - Arrestation pour des infractions qui n'existent pas comme par exemple se promener pendant la nuit 	<ul style="list-style-type: none"> - La présence de la police a un impact positif parce qu'avec sa présence, les bandits ont peur.

		<ul style="list-style-type: none"> - Lors de certaines interventions de la police, les vendeuses perdent leurs biens - Les femmes et les filles bénéficient d'une protection favorable par rapport aux hommes - Lors des manifestations, la police se présente comme une partie adverse - Alcoolisme - Dépassement du délai de la détention 	
MISSIONS DE LA POLICE			
	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir l'intérêt général - Assurer la sécurité publique, la stabilité et le bien-être des citoyens - Réprimer des manquements à la loi - Maintenir l'ordre public et la salubrité publique - Exécuter une mission répressive et préventive. 		
PROBABILITE DE RECOURIR A LA POLICE			
	<ul style="list-style-type: none"> - Faire recours à la police serait une naïveté et surtout une illusion - Jusqu'à 30% - Préférence d'un règlement à l'amiable au lieu de faire recours à la police 		
RECOMMANDATIONS			
	<ul style="list-style-type: none"> - Donner une formation aux policiers en matière de droits de l'Homme - Améliorer les conditions sociales des policiers - Donner aux agents de la police des pistolets 		

2	COMMISSARIAT URBAIN-GOMA		
		<ul style="list-style-type: none"> - Abus de pouvoir, extorsion - Mauvaise prise en charge de la police par l'Etat - Manque de formation - Persistance des zones non encore sécurisées dont la population se plaint. 	La police devient de plus en plus disponible. Après la patrouille, les agents de la police font un rapport. La réforme a permis de réorganiser et de restructurer nos unités et nos activités. Nous avons également une coopération étroite avec la MONUSCO qui appuie la police au plan matériel et logistique.
SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS			
	<ul style="list-style-type: none"> - Nous nous battons pour atteindre nos objectifs, mais il faudrait l'appui de la population pour faciliter le travail de la police - Nous essayons de sensibiliser et de recycler les policiers en vue d'améliorer leurs prestations. 		
3	OFFICIER DU MINISTERE PUBLIC-GOMA		
		J'ai un officier de police judiciaire sous ma responsabilité. Parmi les abus régulièrement dénoncés, figure la corruption. En général, les agents de la Police sont mal payés, ce qui explique la plupart des abus qui leur sont reprochés. En ce qui concerne les réquisitions d'information, parfois, il y a de la résistance de la part des officiers de la Police judiciaire (OPJ). Les causes de cette situation, c'est le conflit d'intérêt et nous les interpellons. Il y a eu une réforme, et certains OPJ ont été réorientés vers d'autres services de la police.	Parfois les justiciables témoignent de l'efficacité de l'OPJ. Il effectue ses tâches sans complaisance.

4	OFFICIER DU MINISTERE PUBLIC-GOMA		
		<p>Contrôle des amigios, en rappelant les missions de la police judiciaire. Malheureusement, nous les Officiers du ministère public, nous ne faisons pas régulièrement le contrôle avec efficacité ce qui fait qu'il y a beaucoup d'abus au sein de la Police judiciaire. A Goma, nous sommes très indulgents larges avec les OPJ, ils ne sont pas sanctionnés en cas d'abus. Parfois, ils ne transmettent pas les rapports et les procès-verbaux de leurs différentes opérations. Il y a aussi les OPJ qui ne connaissent pas les règles sur les relations entre les OPJ et les OMP et parfois, ils ne respectent pas les Réquisitions d'information. Le contrôle, nous l'effectuons grâce à la MONUSCO ; chaque vendredi, je suis à Mugunga, mais sans la MONUSCO, ça serait compliqué. Il y a une faible organisation au niveau du Parquet pour contrôler la Police judiciaire. Il y a des OPJ qui n'ont pas de registre. Le Parquet n'a pas de moyens pour faire le contrôle. Chaque lundi, c'est le Parquet de grande instance qui effectue le contrôle. Parfois, on trouve le dépassement de délai de la garde à vue et des cas de détention pour faits civils. Nous donnons des observations et instructions. Parfois, nous pouvons prendre des décisions, comme par exemple relâcher le suspect. Mais là, il y a un défi, le Chef d'office pense parfois que nous avons perçu quelque chose. Mais généralement nous vérifions l'identité du suspect, la prévention, le délai de détention ; nous vérifions si tous les aspects sont conformes à la loi.</p>	<p>De manière générale, il n'y a pas encore d'incident. Les OPJ participent à la bonne marche de la justice.</p>

	RECOMMANDATION		
	La nécessité de multiplier les formations continues pour un travail bien fait en amont		
5	GROUPE MOBILE D'INTERVENTION (GMI)-GOMA		
	<p>Le GMI est une unité d'appui du Commissariat provincial de la Police au niveau de la Province ; au niveau national, il y a la légion nationale (LENI). Nous exécutons nos missions conformément à la constitution et aux différentes lois. Les missions de la Police prévues dans ce texte, par exemple, l'article 184 de la Constitution. Notre première mission est la prévention des troubles à l'ordre public ; quand il est troublé, nous avons le pouvoir de rétablir l'ordre public. Nous avons 500 agents au niveau de la Province du Nord-Kivu. La parité est garantie, mais les femmes sont beaucoup moins représentées. Au niveau du commandement il n'y a pas de femmes, je n'ai pas de précision.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nous avons les frais de ménage : nourriture, nous avons des provisions - Les outils de communication sont disponibles - Nous avons un numéro vert - Nous sommes appuyés par l'Etat et par la MONUSCO - Nous avons deux types de patrouille : motorisée et pédestre 	<ul style="list-style-type: none"> - En cas de troubles, nous identifions d'abord l'élément causal, la nature des troubles, nous travaillons en masse. En cas d'intervention, nous nous présentons, nous faisons la Réquisition de l'autorité civile. - Les policiers ne sont pas logés par l'Etat - L'Etat ne supporte pas les frais de logement - Le transport des agents de la Police n'est pas assuré par l'Etat - Les criminels sont dans la population ; les citoyens parfois refusent de répondre aux invitations, il y a de l'incivisme - Il y a aussi un problème de mixage avec les rebelles. 	

	<ul style="list-style-type: none"> - Nous avons une mutuelle de santé et un hôpital vers la prison centrale de Munzenze - Il y a aussi la Police de proximité pour améliorer la confiance avec la population, car il y a rupture de confiance entre la police et la population 		
	RECOMMANDATIONS		
	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser et informer la population de base, sensibiliser la communauté - Redevabilité : la police est obligée de faire la restitution du rendement, chaque événement, compte-rendu à la population, restitution à la population - Respect des droits de l'Homme : la police ne doit pas utiliser la brutalité, ni la force. Elle doit respecter les droits de l'Homme, informer le citoyen de son infraction. - Que la population communique avec la Police - Que la population dénonce les criminels à la Police - Que les chefs de quartier dénoncent les criminels (les chefs de quartier avancent comme motif qu'ils ne sont pas payés), surtout le Chef de quartier de Mugunga et les Chefs d'avenue ; ils sont complices avec les criminels. Que le Gouvernement nomme les personnes qui ont un numéro matricule à la tête des quartiers 		

	- Que les citoyens aient des cartes d'identité		
DEFIS			
	<ul style="list-style-type: none"> - La population de « 1 km témoin » et de Buhene est constituée d'inciviques. Ils nous attaquent ; ils attaquent les citoyens et brûlent les voleurs - Manque de collaboration avec la Police - La population vend l'alcool aux agents de la police qui ont des armes - Les prostituées gardent les criminels. Elles doivent être identifiées 		
SUD-KIVU (BUKAVU)			
1	COMMISSARIAT PROVINCIAL DE LA POLICE-SUD KIVU		
	<ul style="list-style-type: none"> - La femme est représentée dans le corps de la police. Moi-même, je suis un exemple - Il y a un faible effectif des agents de la police - Il y a une coopération avec la MONUSCO en ce qui concerne la logistique 	<ul style="list-style-type: none"> - La capacité opérationnelle de la police est insuffisante - Manque de logistique : le véhicule. 	Il y a quelques éloges faits à la Police : l'arrestation des bandits à mains armées
RECOMMANDATIONS			
	<ul style="list-style-type: none"> - Les rapports des activités de la Police après chaque mission ; - Changement de la mentalité et du comportement des agents de la PNC 		
2	HUMAN RIGHTS DEFENDER/SOCIETE CIVILE		
	Le gouvernement devrait avoir un respect pour le peuple, la Police existe pour protéger le peuple et remettre l'ordre mais	Lors de manifestations publiques, en dépit du fait qu'elles soient pacifiques, les agents de la police utilisent le gaz lacrymogène et brutalisent les	

	pas pour restreindre les libertés des citoyens	<p>manifestants. Pendant les manifestations, les agents de la police profitent de l'occasion pour ravir les biens (argent, téléphone, cartes d'électeurs) aux citoyens. La situation s'est aggravée entre 2016 et 2018, mais avec l'avènement de Felix-Antoine Tshisekedi, il y a une amélioration dans certains coins.</p> <p>En ce qui concerne les manifestations publiques, nous sommes dans le régime de l'information ; mais l'autorité administrative interdit généralement la manifestation à la veille de sa tenue.</p> <p>Entre 2015 et 2018, nous réclamions uniquement le respect du calendrier électoral, mais lors des manifestations, il y a eu des arrestations arbitraires, sans compter des blessures et des cas d'extorsion de biens privés.</p> <p>La Police obéit aux ordres mal donnés ; dans ces conditions les agents de la police n'ont pas de choix. Si la Police est responsable, elle peut changer la donne et contribuer au changement.</p>	
	RECOMMANDATION		
	La Police ne doit pas respecter les ordres mal donnés		
4	SECRETAIRE FEDERAL/PARTI POLITIQUE		
	La Police doit protéger les civils, maintenir la paix afin qu'il n'y ait pas de désordres, calmer la population en cas de mécontentement, assurer la libre expression et la démocratie.	- La police donne l'impression qu'elle est neutre même face aux fonctions qu'elle doit assurer	Nous avons de bonnes relations avec nos autorités et autres responsables au sein de la PNC. Ces relations nous mettent en confiance, on peut quand même compter sur elle.
	RECOMMANDATIONS/SOLUTIONS		
	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration du salaire des agents de la police - Marteler sur la discipline, la loyauté et le respect de la population - Sécuriser la population, la mettre en confiance. 		

5	SECRETAIRE D'UN AUTRE PARTI POLITIQUE		
	<ul style="list-style-type: none"> - Le rôle de la Police est de s'assurer que les élections se passent dans un climat de paix - Assurer la libre expression - Assurer la protection 	<ul style="list-style-type: none"> - La police veut influencer le choix des élus. - Elle soutient un individu alors qu'aux élections, elle ne peut pas le faire puisqu'elle est appelée à être apolitique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nous avons des relations avec les agents de la police qui sont de plus en plus amicales. Nous nous comprenons parfaitement.
	ATTENTES ET RECOMMANDATIONS		
	<ul style="list-style-type: none"> - Juste la paix, la sécurité et l'accompagnement lors du processus électoral - Une forte discipline des policiers - Loyauté de la police, fidélité aux ordres, à la loi 		
6	MAGISTRAT		
		<ul style="list-style-type: none"> - Les conditions sociales et de travail sont mauvaises pour les policiers - Manque de formation, d'encadrement et de motivation adéquate, il faut donc améliorer les conditions sociales et de travail. Et puis sanctionner - Les OPJ exécutent les réquisitions d'information, mais parfois avec retard - Il y a parfois des cas de résistance mais que nous gérons, soit en appelant l'OPJ au téléphone, soit en l'invitant au bureau pour lui faire des reproches - La réforme de la Police a été lente quant à la mise en œuvre de toutes ses phases. Cette réforme a concerné aussi la Police judiciaire mais elle a impacté les activités du Parquet en déversant les agents de la Police judiciaire et les inspecteurs de la Police judiciaire à la PNC 	
	RECOMMANDATIONS		
	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser, former, équiper et encadrer la police 		

7	MAGISTRAT		
	<p>Nous avons les officiers de police judiciaire et les agents de la police judiciaire sous notre responsabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le manque de professionnalisme des OPJ et des agents de police judiciaire (APJ) les conduit le plus souvent aux abus - La détention irrégulière - L’instruction des faits civils - Le non-respect de la procédure (délai accordé à la phase préliminaire) - Par la réquisition d’informations, nous demandons à l’OPJ de nous transmettre le dossier dans lequel il a abusé de son pouvoir et nous l’avertissons - Le manque d’une bonne connaissance serait la cause de ces abus ; le remède serait évidemment l’organisation de séminaires de formation - L’exercice des missions de protection de la population et de ses biens et du maintien de l’ordre public est un échec en ce que les agents de la PNC ne cessent de briller dans les irrégularités. Les facteurs qui favorisent cela sont l’absence d’agents qualifiés dans le corps de la PNC et l’absence de patriotisme chez le chef des agents de la PNC 	<ul style="list-style-type: none"> - Les éloges à la Police ne sont pas fréquents. Mais la Police judiciaire constitue un bon mécanisme d’appréhension des accusés avant que leurs dossiers ne soient transmis au Parquet.
8	ETUDIANTS		
	<ul style="list-style-type: none"> - La Police c’est un service du gouvernement chargé de la sécurité des personnes et de leurs biens - La Police est un service de l’Etat chargé d’assurer le maintien de l’ordre dans une société bien déterminée - La Police s’occupe de la salubrité, de la tranquillité, de la sûreté au profit de la population 	<ul style="list-style-type: none"> - La Police ne remplit pas ses missions, l’insécurité est toujours présente - Arrestation avec brutalité, même lorsque le suspect est prêt à coopérer - La Police n’a pas de résultats - Les policiers créent des désordres, l’exemple typique est la manière dont ils conduisent leurs véhicules sur la voie publique - La Police ne remplit pas ses missions car il y a l’insécurité dans tout le pays et particulièrement dans la partie orientale 	<ul style="list-style-type: none"> - Les agents de la police fournissent un effort dans l’exécution de leurs missions

		<ul style="list-style-type: none"> - Il y a un relâchement de la part des agents de la police - Certains agents de la police essayent d'être gentils à l'égard des femmes et des jeunes filles - Les interventions de la Police sont lentes en plus la Police oblige les victimes à lui donner une motivation pour qu'elle suive après le dossier à la lettre - Je ne fais jamais recours à la Police, car ce sont les voisins qui viennent en aide, la Police, elle vient en retard. - La Police n'a en tête que ses intérêts, parfois, elle peut relâcher les criminels, une fois, ses intérêts satisfaits - La corruption en contrepartie de l'exercice de ses missions - Payer les services fournis par la Police - Il y a beaucoup de désordres dans la manière de travailler 	
	PROBABILITE DE RECOURIR A LA POLICE		
	<ul style="list-style-type: none"> - 50% - Oui, j'ai déjà fait recours à la Police pour résoudre le problème de la perte de mon téléphone dans un publiphone et je l'ai retrouvé. 		
	MOUVEMENT CITOYEN		
	La Police a le rôle d'encadrer nos manifestations	<ul style="list-style-type: none"> - Il arrive parfois que les autorités autorisent les activités, mais cela dépend du type d'activités, s'il s'agit d'activités politiques contre le régime en place, c'est généralement le refus - La Police considère les mouvements citoyens comme des ennemis 	<ul style="list-style-type: none"> - La police encadre souvent nos manifestations
	RECOMMANDATIONS		
	-Que la Police se concentre sur ses activités et qu'elle cesse avec des tracasseries		

	-Que le gouvernement dote notre Police des moyens nécessaires pour qu'elle travaille avec professionnalisme		
AGENT DE L'ETAT/MAIRIE DE BUKAVU			
	<ul style="list-style-type: none"> - Après descente sur terrain, leur responsable transmet les rapports ; sur base de leur rapport l'autorité prend une décision (scellage ou réquisition) - La coopération entre la Police et la MONUSCO consiste en dotation de carburant, appui logistique et formation. - Il faut encadrer cette police, former cette police 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de stratégies dans l'exercice des opérations sur terrain ; - Ivresse exagérée pendant les heures de service. Les agents de la police exécutent le travail selon les ordres de leurs responsables - Faible motivation par l'Etat congolais - Manque de formation - Manque d'effectif - Manque de matériels de travail - Faible motivation 	<ul style="list-style-type: none"> - Il y a la ponctualité au service - L'évacuation des marchés pirates sécurise les vendeurs contre les accidents ; elle permet aussi d'éviter que les citoyens consomment la nourriture déjà polluée ou pourrie.
9	CITOYENS : MOTARDS, VENDEURS, VENDEUSES, CHAUFFEURS		
	<ul style="list-style-type: none"> - La Police c'est l'ordre, avec un règlement établi dans un Etat. C'est un instrument d'action pour tout ce qui regarde la sûreté et la tranquillité des citoyens et des habitants - Maintenir l'ordre public - La Police c'est une structure de l'armée qui a le but de protéger la population et ses biens et de maintenir l'ordre public - La Police est une institution qui représente le ministère de l'Intérieur et le Chef de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Les services de la Police ne sont pas gratuits - La Police affirme qu'elle n'a pas de carburant pour intervenir, elle demande de l'argent à la population - Torture, vol des biens de la population pendant les interventions de la Police, mais ce n'est pas tous les agents de la Police - Corruption - Consommation de drogue - Intervention en retard - Arrestation arbitraire - Encadrement des ventes de boissons alcoolisées et drogues - Ivresse de certains policiers - Abus de pouvoir, excès de pouvoir - Certains agents de la Police donnent des armes aux voleurs - Certains policiers sont impliqués dans le vol et le pillage de la population et aussi, ils collaborent avec les voleurs 	<ul style="list-style-type: none"> - La Police contribue à la réduction de l'insécurité car pendant la nuit, elle effectue des patrouilles

		<ul style="list-style-type: none"> - Irrégularité de paiement du salaire des agents de la police - Les agents de la police sont plus violents à l'égard des hommes qu'à l'égard des femmes et des jeunes filles - Elle résout les problèmes des gens par présomption, par sentiment et quelquefois par la perception de la corruption - J'ai déjà fait recours à la Police pour mon problème, mais elle avait mal tranché mon problème en désorientant le problème à partir de ce que le prévenu avait dit et avait donné comme motivation à l'OPJ - Extorsion - Usurpation des pouvoirs - Violations des consignes - Dissipation des munitions de l'Etat - Abandon de poste - Association de malfaiteurs - La Police est complice de l'insécurité, elle est absente quand la population est dans l'insécurité - Les agents de la police font leur travail contrairement à leurs attributions - Faible technique par manque d'équipement - Clientélisme - Déviation du problème au profit d'une femme appréciée. 	
	RECOMMANDATIONS		
	<ul style="list-style-type: none"> - Application sincère, fidèle et stricte des programmes de formation relatifs à la Police - Restructurer la Police - Formation continue et entraînement de la Police 		

10	MONUSCO		
	<ul style="list-style-type: none"> - Nous appuyons la PNC en termes de formation (renforcement des capacités), de réhabilitation de locaux (par exemple le Commissariat de Kabare), de dotation en équipement informatique, livres, véhicules - Nous avons de très bonnes relations avec la Police. Nous n'avons pas de difficultés pour accéder aux bureaux de la Police, aux cachots, aux amigos et autres maisons de détention. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les agents de la police ne sont pas payés régulièrement et comme il faut - Certains agents de la police ne savent ni lire, ni écrire - Faible formation de base - Dans certains milieux, les agents de la police ne savent pas retirer leur salaire, parce qu'il n'y a pas de banque. La réforme de la Police a été initiée par le gouvernement, mais c'est un processus, il ne peut pas produire ses fruits immédiatement, mais il y a problème de moyens - On ne peut pas faire un bon travail si on a faim - Les agents de la police n'ont pas de bonnes tenues ni un bon salaire. 	

2. Perceptions de la population de Kinshasa

63. Il ressort de l'enquête menée dans la ville de Kinshasa que les agents de la PNC sont répartis dans la ville au sein de quatre districts : Mont-Amba, Tshangu, Lukunga et Funa. Malgré cette présence policière, les populations enquêtées font état d'une insuffisance des effectifs, surtout dans les entités administratives minuscules comme les quartiers. Dans la même optique, un agent du Quartier Livulu dans la Commune de Lemba a fustigé le fait que, comme dans plusieurs bureaux de Quartiers dans la ville de Kinshasa, « il n'y a pas des unités spécialisées de la PNC attachées au bureau du Quartier ». En outre, il a indiqué que dans les effectifs de la police, les femmes demeurent sous-représentées. Ce constat est beaucoup plus alarmant, note un agent du Quartier 4 dans la Commune de Ndjile, au niveau du commandement où il est très rare de trouver des femmes.

64. Les agents enquêtés dans différents quartiers et communes ont relevé que parmi les abus de la PNC figurent notamment la non-exécution des ordres donnés par la hiérarchie, le retard au travail, la brutalité des policiers à l'égard des civils et l'extorsion des sommes d'argent, des porte-monnaies et des téléphones appartenant aux citoyens. Un enquêté dans la Commune de Ndjili relate également que « la PNC n'est pas parfois en mesure de lutter contre le phénomène Kuluna car certains policiers sont à longueur de journées avec les Kuluna dans des endroits de consommation de drogues et boissons très alcoolisées ».¹⁰³ Des agents enquêtés dans le Quartier 6 de la même commune, de la Commune de Bumbu et de celle de Lemba ont ajouté d'autres faiblesses de la PNC, tels que le manque d'équipement et de formation des policiers et le paiement de rémunérations très modiques, lesquelles expliquent souvent, selon eux, les abus des policiers.

65. S'agissant des magistrats enquêtés, à savoir, un premier Substitut du Procureur de la République et un Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Kalamu, ainsi qu'un autre Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Matete, ils ont affirmé qu'il y a des OPJ et APJ auprès de leurs juridictions. Ces agents sont sous l'autorité des chefs d'office. Pour ces magistrats, les principaux abus reprochés aux APJ et aux OPJ sont le non-respect des consignes, la méconnaissance de la hiérarchie et les tracasseries envers les justiciables, les avocats ainsi que les défenseurs judiciaires.

66. Aux marchés de Bandalungua et de Selembao, les agents enquêtés ont affirmé qu'il existe des détachements de la PNC dans leurs ressorts respectifs, qui sont placés sous le commandement d'un chef de poste qui veille à la discipline des policiers. Les usagés

¹⁰³ Dans le contexte de la ville de Kinshasa, les Kuluna désignent des jeunes gens qui s'organisent souvent en bandes, dans différents communes et quartiers, pour s'attaquer aux civils au moyen notamment de leurs machettes, et/ou en leur extorquant de l'argent et d'autres biens de valeur.

(vendeurs) desdits marchés ont cependant souligné des abus, dont le prélèvement par la police de taxes qui ne sont pas reconnues ou des prélèvements multiples d'une même taxe auprès de mêmes personnes. Ils reprochent également à certains policiers d'être complices de voleurs ou de détruire leurs marchandises sous l'effet de l'alcool ou de la drogue.

67. En ce qui concerne les relations entre la PNC et les autorités judiciaires et administratives locales, les enquêtés ont indiqué qu'il arrive que la police adresse à celles-ci ses rapports ou exécutent sans problème les ordres qu'elles lui donnent. Ainsi, un agent de la Commune de Lemba affirme que la police qui est affectée détachée dans ladite commune adresse parfois des rapports de terrain au Conseil municipal en charge de la sécurité qui, à son tour, les transmet au bourgmestre. De même, un Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Matete a affirmé que les OPJ ne s'opposent pas toujours aux réquisitions d'information dressées par les magistrats. En revanche, s'ils s'y opposent, affirme un premier Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Kalamu, ils finissent par s'exécuter quand le magistrat descend lui-même sur le lieu.

68. Pour les membres des partis politiques interrogés, les attentes sont nombreuses de la part de la PNC, surtout pendant la période électorale. Ils soulignent que la PNC doit sécuriser la population, les candidats et les activités de toutes les parties prenantes au processus électoral, y compris leur campagne électorale. Ils affirment que si la PNC se comporte de manière professionnelle, les troubles à l'ordre public seront évités lors des élections de 2023. Toutefois, avertit un cadre du parti politique UDA originelle, l'actuelle PNC se caractérise par une certaine partialité en sécurisant sans heurt les manifestations et les activités politiques des partis et regroupements politiques au pouvoir, tandis que les manifestations de l'opposition sont réprimées ou mal encadrées.

69. Les membres des mouvements citoyens enquêtés ont aussi fait état de l'usage disproportionné de la force par la PNC lors des manifestations publiques. En outre, ils reprochent à la PNC d'inventer ou monter parfois de toutes pièces des infractions dans le seul but d'opprimer les manifestants qu'elle considère généralement comme des fauteurs de troubles. Les étudiants des universités interrogés partagent la même perception mais dans des contextes différents. Globalement, tous ont particulièrement stigmatisé l'usage abusif des armes à feu par les agents de la PNC et la brutalité policière lors des manifestations publiques.

70. Quant à la réforme de la PNC, un agent du Quartier 4 dans la Commune de Ndjili et un vendeur au marché de Bandalungwa ont affirmé ne pas en avoir connaissance, tandis qu'un fonctionnaire de la Commune de Masina et un agent du Quartier Livulu dans la Commune de Lemba considèrent que cette réforme demeure un simple slogan dans la mesure où elle n'a apporté aucun changement. Toutefois, un autre agent de la Commune de Lemba a reconnu l'importance de la réforme de la PNC en indiquant que « les unités spécialisées de la PNC

issues de la réforme sont importantes et surtout lorsqu'elles sont bien formées, informées et bien équipées ».

71. Ainsi, selon un magistrat du Parquet près le Tribunal de grande instance de Kalamu, « il est important de continuer le processus de la réforme de la PNC car cela permet d'avoir une PNC plus professionnelle ». Cependant, tous les magistrats interrogés insistent également sur la nécessité de respecter la hiérarchie et les devoirs de l'agent. En ce qui concerne la police judiciaire, ils suggèrent la rigueur dans le processus de recrutement et la redynamisation de la formation continue des OPJ. Les agents enquêtés des différents communes et quartiers ont, quant à eux, préconisé des sanctions disciplinaires exemplaires et la « conscientisation » des policiers pour mettre fin à leurs abus. Ils pensent que cela peut être fait efficacement par chaque chef de poste. Tous les enquêtés ont plaidé pour l'augmentation des salaires des policiers. En outre, les membres des partis politiques interrogés ont souhaité que le gouvernement s'assure que le pouvoir en place n'utilise pas la PNC à ses fins privées ou détourne les agents de la PNC de leurs missions telles que prévues par la Constitution et les lois de la République.

B. Synthèse analytique

72. Les enquêtes de terrain amènent à identifier plusieurs leçons au sujet des perceptions des populations cibles sur la PNC. Même si tout n'est pas négatif suivant le tableau peint ci-dessus, on peut retenir les éléments suivants : une maigre connaissance des missions de la police avec une tendance à l'adversité, des perceptions forgées par les abus policiers, les cas de corruption et de marchandisation du service de la police, le problème récurrent des ressources disponibles, l'illusion de la police de proximité et l'érosion des mécanismes de contrôle et de redevabilité.

1. Maigre connaissance de la police et tendance à l'adversité

73. Les missions de la PNC sont à peine connues par la plupart des populations enquêtées, y compris dans les milieux estudiantins. Tout au moins sont-elles au courant que la police est constituée pour le maintien de l'ordre, la sécurisation des élections, la régulation de la circulation routière ou l'encadrement des manifestations publiques. Bien sûr, pour certaines catégories des enquêtés, tels que les motards, les vendeurs dans des marchés publics et les taximen, cela ne peut étonner en raison de leur niveau relativement bas de formation scolaire ou universitaire. Plus encore, certains n'ont aucune connaissance de la réforme de la police ; et même ceux qui savent que la réforme est en cours, n'ont pas une idée précise de son déroulement. Ainsi, à Kinshasa, un vendeur au marché de Bandalungua déclare qu'il a entendu parler de la « réforme juste en passant ». Un agent du Quartier 4 dans la Commune de Ndjili renchérit en affirmant que « la réforme c'est par les médias, mais il n'y a aucun résultat palpable » ; ce que corrobore un autre agent de la Commune de Ndjili qui dit connaître la réforme de la police uniquement à travers la presse. Il y a un déficit d'appropriation de la

politique de réforme de la PNC par la population. D'où la nécessité de mener des campagnes de sensibilisation.

74. A cette maigre connaissance de la police il faut ajouter le peu de confiance qu'elle inspire aux populations. Comme l'affirme un habitant de Goma, cette police « fait peur plutôt qu'elle ne rassure les citoyens ». Un chauffeur de camion dans la ville de Goma ne cache pas son amertume quand il considère que « les policiers sont des voleurs » et « vivent sur le dos de la population ». Le point de vue d'un étudiant de l'Université de Kinshasa est encore plus inquiétant lorsqu'il dit : « au fait, les relations entre les étudiants et la police n'ont jamais été bonnes parce que les étudiants considèrent la police comme leur ennemi et vice versa. D'où la nécessité d'organiser des conférences pour faire comprendre aux étudiants que la police est plutôt acquise à leur encadrement ».

75. Dès lors, on comprend que le rétablissement de la confiance des populations dans la PNC est un grand chantier à bâtir. Il y a lieu de mieux faire connaître ses services, mais il faudrait surtout travailler sur les stratégies pouvant aider à changer le comportement des policiers dans l'exercice de leur fonction. La police ne devrait plus s'identifier par le concept militaire de « force » à laquelle les citoyens doivent obéir,¹⁰⁴ bon gré mal gré, au risque de continuer d'être perçue comme un instrument d'oppression. En pratique et dans le développement des réseaux de communication entre la police et les citoyens, il faudrait tout un ajustement de la doctrine, car la PNC « ne peut traduire uniquement l'expression de la puissance publique ».¹⁰⁵ Bien au contraire, la police devrait se présenter et être perçue comme un service protecteur des populations, qui a un visage humain, dont le rôle est de contribuer à la réalisation de la sécurité de chaque personne et de la communauté, à la jouissance des libertés individuelles et des droits fondamentaux.¹⁰⁶

2. Perceptions forgées par les abus des policiers et conséquences

76. Quand on interroge les populations de Kinshasa, Goma et Bukavu, on est directement frappé par la litanie des reproches qu'elles font à la PNC. Les cas d'extorsion d'argent ou de téléphones et de violences sexuelles sont régulièrement mentionnés. Un motard de Goma raconte même que la police avait volé sa moto, ce qui lui fait dire qu'à ses yeux, la PNC n'est qu'un « organe de déstabilisation de la société ». A Kinshasa, dans la Commune de Ndjili, un habitant explique : « la police n'accomplit pas légalement sa mission de maintien de l'ordre public dans notre milieu. Nous constatons avec regrets que ses éléments sont devenus des agents percepteurs des taxes municipales et parfois imaginaires ; ils se confondent parfois aux Kuluna ».¹⁰⁷ Pour sa part, un étudiant de l'Université de Kinshasa affirme que la PNC est « une

¹⁰⁴ Célestin Musao Kalombo Mbuyu, « Services publics et actions de la Police nationale congolaise : un bilan à demi-teint ? », *Mouvements et enjeux sociaux*, numéro spécial, septembre 2015, p.33.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Le terme « kuluna » désigne généralement les jeunes bandits de quartiers de Kinshasa qui portent atteinte, avec leurs machettes notamment, à l'intégrité physique des citoyens, surtout pendant la nuit.

police de désordre ». Les causes de cet état de choses sont souvent liées, selon les enquêtés, au manque de formation et d'éthique, à l'absence d'encadrement par les supérieurs, à l'impunité et à la précarité des conditions sociales des policiers, dont des salaires/soldes insuffisants ou modiques, soit une moyenne d'environ 100 dollars américains par mois au grade le plus bas. Quand ce n'est pas la police qui est soupçonnée d'être complice des malfaiteurs, on lui reproche le retard dans ses interventions ou son inertie, notamment dans les cas de kidnapping et de brackage dans les maisons de commerce ou les lieux ou maisons de change de monnaie.

77. Les abus policiers se commettent aussi bien en pleine journée que pendant la nuit. A Goma, par exemple, des habitants pensent, à tort ou à raison, que des policiers sont impliqués dans le phénomène dit de « 40 voleurs de nuit », pour lequel le ministre de l'Intérieur a fait l'objet d'une question orale avec débat à l'Assemblée nationale,¹⁰⁸ mais sans parvenir à y mettre fin. Ce groupe de bandits circule librement la nuit, vient avec des camions et dévalise des maisons entières sans rien laisser, opère pendant de longues heures, sans la moindre intervention de la PNC. Au pire cas, des citoyens se font tuer par des policiers incontrôlés, parfois en errance ou en état d'ébriété. C'est le cas de ce motard tué au marché de Virunga, à Goma, en janvier 2022 ; un meurtre qui provoqua des manifestations violentes et improvisées de la population. En fait, « la victime, la trentaine révolue, aurait engagé des discussions avec un policier commis à la garde de ce milieu public qui venait d'interdire de dépasser la barrière déjà instaurée par les services administratifs du marché pour un parking. Digérant mal l'attitude et la réponse du motard, ledit policier a malheureusement ouvert le feu sur le conducteur de moto qui est mort sur-le-champ ».¹⁰⁹ Un autre vendeur au marché Alanine de Goma raconte qu'au retour tardif à la maison, son ami avait été tué, semble-t-il, par un policier pour avoir refusé de lui laisser son téléphone. Compte tenu de l'ampleur des abus des éléments de la police, un habitant de Kinshasa affirme avec insistance que dans la Commune de Masina, « les résultats du travail de la Police nationale congolaise sont à 90% négatifs ».

78. Les plaintes des populations peuvent expliquer leurs attitudes vis-à-vis de la PNC. Premièrement, elles n'ont pas une grande motivation pour recourir à la police en cas de besoin. A cet égard, un étudiant de l'Université libre des pays des Grands Lacs (Goma) a déclaré que « la population préfère la justice populaire en brûlant les malfrats et les voleurs de nuit, car si la police arrive pour intervenir, les bandits sont assurés d'être sauvés et reviennent à la charge pour continuer à commettre leurs forfaits ». Pour sa part, un cadre du parti politique UDA originelle, basé à Kinshasa, déclare qu'en raison de la méfiance vis-à-vis de la PNC, sa

¹⁰⁸ Voir Eléments de réponses de son Excellence Monsieur le Vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires Coutumières aux préoccupations soulevées par la Commission défense et sécurité de l'Assemblée nationale (mai 2020); Eléments de réponses de son Excellence Monsieur le Vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires Coutumières aux préoccupations soulevées par les honorables députés nationaux, lors de l'audition du 20 mai 2020 sur la situation sécuritaire en République démocratique du Congo (inédit).

¹⁰⁹ Victoire Miliwavyo, « Goma : le meurtre en pleine journée d'un motard à la base de la paralysie des activités » (15 janvier 2022) <<https://lesvolcansnews.net/2022/01/15/goma-le-meurtre-en-pleine-journee-dun-motard-a-la-base-de-la-paralysie-des-activites/>> 30 juin 2022.

formation politique recourt plutôt aux services privés de sécurité. Deuxièmement, l'image négative de la PNC provoque des actes d'hostilité contre les policiers par des citoyens qui affirment vouloir se prendre en charge. Par exemple, le 20 décembre 2021, lors de l'organisation d'une journée ville morte pour protester contre l'insécurité grandissante dans la ville de Goma, un policier fut tué par balle pendant l'intervention de la PNC.¹¹⁰

79. D'autres meurtres de policiers ne sont pas comme tels liés à la répugnance pour l'image écornée de la police, mais au banditisme qui expose les policiers au danger dans l'exercice de leur fonction. C'est le cas de ce policier au grade de sous-lieutenant qui a trouvé la mort dans la nuit du 28 avril 2021 au cours d'un échange de tirs avec des bandits armés à Bukavu.¹¹¹ A Kinshasa, au mois de mai 2021, un policier fut tué dans des heurts entre groupes musulmans rivaux qui se disputaient le leadership devant le stade des Martyrs, un véhicule de la police fut brûlé et plusieurs personnes furent blessées.¹¹²

80. Tous ces cas sont loin d'être isolés. Ils révèlent les difficultés du métier de policier en RDC et l'absence de professionnalisme de la police ou du moins de certains de ses éléments. Il serait important de consacrer une étude spécifique à cette question pour identifier les cas de violences contre la police et de violences policières contre les citoyens, d'en scruter profondément les causes afin de proposer une stratégie et des voies et moyens de les aborder en vue d'y mettre fin. Parmi tant de stratégies pouvant aider à lutter contre les abus de la police figure l'établissement des canaux de communication par lesquels les populations peuvent faire leurs dénonciations sans avoir à être inquiétées. Dans le cas de la Commune de Lemba, à Kinshasa, un agent rapporte qu'un numéro vert a été ouvert et mis à la disposition de la population. Cette expérience peut être répliquée ailleurs. En tout état de cause, l'enjeu principal serait de rendre les services de l'Inspection générale mieux connus et plus accessibles aux citoyens qui tombent victimes de ces abus. La connaissance des procédures d'accès à la justice est une autre stratégie à explorer.

3. Cas particuliers de la corruption et de la marchandisation des services de la police

81. Les populations enquêtées ont stigmatisé la généralisation de la corruption des éléments de la police. A Kinshasa, dans la Commune de Bumbu, un agent de quartier a déclaré que la PNC est « un échec total ; elle est corrompue et comprend beaucoup d'immoraux ». Parmi les services les plus épinglés figure celui de la police de régulation de la circulation routière (police de roulage). Un chauffeur de taxi de Goma témoigne que la police de roulage malmène les

¹¹⁰ Voix de l'Amérique, « Un policier tué lors d'une manifestation contre l'insécurité à Goma » (20 décembre 2021) <<https://www.voaafrique.com/a/rdc-un-policier-tu%C3%A9-lors-d-une-manifestation-%C3%A0-goma/6361669.html>> 1 juillet 2022.

¹¹¹ Justin Mwamba, « Bukavu : un policier tué au cours d'un échange de tirs avec des bandits armés » (29 avril 2021) <<https://actualite.cd/2021/04/29/bukavu-un-policier-tue-au-cours-dun-echange-des-tirs-avec-des-bandits-armes/>> 1 juillet 2022.

¹¹² La Libre Afrique, « RDC : un policier tué à Kinshasa dans des heurts entre musulmans » (13 mai 2021) <<https://afrique.lalibre.be/60788/rdc-un-policier-tue-a-kinshasa-dans-des-heurts-entre-musulmans/>> 3 juillet 2022.

citoyens et « invente des contraventions pour arrêter des chauffeurs afin de leur soutirer de l'argent ». Un motard de Kinshasa confirme ce fait et allègue la brutalité des policiers et le paiement des amendes illégales qu'ils imposent et empochent à leur compte.

82. La corruption en RDC est un dénominateur commun de tous les services publics et de toutes les institutions.¹¹³ Le cas de la police est alarmant puisqu'elle est classée parmi les services où le taux de corruption est parmi les plus élevés du pays. Dans une étude menée en 2007, Nakamwambila Kiadiamuyika et Kabanga Kazadi sont arrivés à la conclusion que le taux de corruption se trouvait, à l'époque, dans l'intervalle de 93 à 100% chez les policiers.¹¹⁴ En outre, suite aux tracasseries de la police de roulage de Kinshasa, Batamba Balembu a noté « la perte résultant de la corruption de l'ordre de 8% des recettes journalières moyennes des conducteurs des taxis et taxi-bus. Ceci représente plus de 60% du revenu moyen gagné par cette catégorie socioprofessionnelle. L'auteur explique aussi que la pratique corruptive est notamment à la base d'un déséquilibre sur le marché des transports en commun. Concrètement, 94% de ses enquêtés sont de cet avis. 47% des conducteurs recourent au contournement des itinéraires infestés par les policiers-racketteurs, 48% sectionnent carrément les trajets ordinaires en sous-trajets et 5% majoraient les tarifs des transports. Conséquence : l'accès au service public est compliqué ».¹¹⁵

83. Les plaintes actuelles des populations démontrent qu'il n'y a pas eu de changement dans ce secteur depuis 2007 même s'il s'agit d'actes de petite corruption. La PNC, indique un habitant de la Commune de Masina, est « un échec grave et fait plutôt le contraire de sa mission ». Pourtant, sa loi organique prescrit que le personnel policier doit s'opposer à toute forme de corruption.¹¹⁶

84. A ce caractère corruptible des agents de la police s'ajoute la marchandisation des services policiers. Cette pratique s'explique par des missions informelles qu'exécute la police, souvent suite aux arrangements avec des citoyens qui ont les moyens financiers de se payer ses services. En effet, la pratique se passe généralement de la manière suivante, comme l'a expliqué un habitant de Goma : si le citoyen se sent en insécurité, surtout pendant la nuit, il décide de négocier avec un commandant de la police au sein d'un commissariat pour qu'il mette à sa disposition un ou deux policiers, selon les moyens et les cas. Le citoyen devra payer à chaque policier une moyenne de 70 dollars américains par mois et à son supérieur entre 50

¹¹³ Balingene Kahombo, « Corruption and its Impact on Constitutionalism and Respect for the Rule of Law in the Democratic Republic of the Congo », in Charles M Fombad et Nico Steytler (éds.), *Corruption and Constitutionalism in Africa: Revisiting Control Measures and Strategies*, Oxford University Press, 2020, pp.287-315.

¹¹⁴ Jacques Nakamwambila Kiadiamuyika et Claudine Kabanga Kazadi, « Impact de la pauvreté sur la corruption chez les magistrats, les policiers de roulage et les taximen à Kinshasa », ODHS Rapport de Recherche, n°7, 2007, cité par Oasis Kodila Tedika, « Anatomie de la corruption en République démocratique du Congo », *MPRA Paper*, n°49160, août 2013, p.12.

¹¹⁵ Antoine Batamba Balembu, « Interaction entre corruption et pauvreté en République démocratique du Congo. Cas des Conducteurs de taxis et taxis-bus, et des Agents des Régies financières », ODHS Rapport de Recherche, n°1, 2007, cité par Kodila, *ibid.* référence note 114.

¹¹⁶ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 12.

et 80 dollars américains. Tout dépend, semble-t-il, du résultat de la négociation. A cette marchandisation des services de la police s'ajoute la fonction de gardiennage offerte aux maisons commerciales et aux diverses entreprises qui en expriment le besoin en contrepartie des paiements mensuels qu'elles s'engagent à effectuer au commandant. Il s'agit d'une pratique quasi généralisée dans les villes de Goma et de Bukavu.

85. Les conséquences sont très sérieuses. Tout d'abord, l'affairisme des officiers de la police au lieu de se concentrer sur l'exécution des missions constitutionnelles et légales de la PNC. Dans cette optique, il y a lieu de douter qu'ils aient un intérêt à ce que l'insécurité, qui leur permet de se procurer l'argent, cesse. Ensuite, cette pratique contribue à la militarisation des quartiers et augmente chez les populations qui ne peuvent pas se payer les services des policiers, le sentiment d'être en insécurité permanente. Enfin, elle impacte négativement sur la disponibilité des effectifs dont la police peut avoir besoin pour mener ses interventions de maintien de l'ordre public.

4. Problème de ressources disponibles

86. Les ressources de la police se rapportent à ses effectifs, aux infrastructures, à la logistique et aux finances pour une bonne prise en charge des policiers. Il s'agit d'une condition indispensable à l'efficacité de la PNC.

87. Les prévisions du PAQ-2 sont très claires en ce qui concerne les effectifs. Le constat de départ est que le nombre des policiers est encore insuffisant sur l'ensemble du territoire national. Selon le PAQ-2, la RDC dispose seulement de quelques 147.182 policiers contrôlés biométriquement, dont environ 12.000 femmes.¹¹⁷ Parmi ces policiers, il existerait plus de 12.400 qui sont en âge de retraite.¹¹⁸ Or, si on tient compte de la norme d'un policier sur 360 habitants, la PNC devrait compter 200.000 policiers actifs, mais la projection de la RDC est d'atteindre 190.000 policiers au bout du processus de la réforme.¹¹⁹ Ce chiffre peut varier en fonction de l'évolution démographique du pays. Le nombre des effectifs de la police pose donc le problème de recrutement à réaliser pour atteindre les prévisions gouvernementales. Ceci n'est pas facile en raison des salaires de misère, alors que l'intégration dans la police est souvent motivée par l'idée de survie économique.¹²⁰

88. A Kinshasa, Goma et Bukavu, certains cas d'insécurité peuvent précisément s'expliquer par l'insuffisance, voire l'absence, des effectifs pour maintenir l'ordre public. A cet égard, un habitant de la Commune de Bumbu, à Kinshasa, a fait savoir que « la PNC est un échec, car dans certains coins elle n'existe même pas ». A Bukavu, pour toute la Commune de Bagira, rapporte un agent, il n'existe que 36 policiers. Encore plus inquiétant est le fait que la police est parfois dépourvue de la logistique nécessaire dans des coins chauds où elle devrait plutôt se faire remarquer par la qualité de ses interventions. A Goma et à Bukavu, c'est parfois la MONUSCO qui offre de l'assistance en carburant à la PNC. A Kinshasa, au Quartier 6, dans la

¹¹⁷ RDC, note 22, p.9.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ United Kingdom Department for International Development et Institut national de la statistique, *Etat des lieux de l'intégration du genre au sein de la police nationale congolaise : une exploration des processus d'intégration du genre en RDC*, rapport, juin 2015, p.23.

Commune de Ndjili, un agent a déploré que la police ne dispose que d'une arme et sans munition, tandis que dans la Commune de Masina, un autre agent a déclaré que la PNC n'a qu'un véhicule de transport et ne reçoit pas de frais de fonctionnement. Curieusement ceci apparaît encore mieux que ce qu'a fait savoir un autre agent du Quartier 4, dans la Commune de Ndjili, où, dit-il, il n'y a aucun véhicule à la disposition de la police. Pourtant le renforcement des équipements et de la logistique figure bien parmi les priorités du PAQ-2.¹²¹

89. Du point de vue des infrastructures de travail, la plupart des commissariats et sous-commissariats travaillent dans des abris de fortune (contenaires, hangars, etc.). Au Quartier Livule, dans la Commune de Lemba, à Kinshasa, un agent a souligné qu'il n'y a pas de locaux pour abriter la PNC. Il faudrait que ces besoins exprimés par la base soient inscrits dans le plan de l'infrastructure et de l'acquisition des équipements et matériels de la police. Ce qui nécessite, de toute évidence, l'adoption d'un budget conséquent. Les partenaires devraient être mobilisés pour qu'ils apportent leur appui.

5. Illusion de police de proximité

90. Le concept de police de proximité (PdP) est fondé sur la loi organique de 2011 sur la PNC, dont l'article 2, on l'a vu, définit celle-ci comme un service public qui est accessible et à l'écoute de la population. Il s'agit d'un changement de paradigme par rapport à la pratique qui consiste à voir dans la police une force militarisée « portée vers la protection des régimes et vers la sécurité des dirigeants eux-mêmes, et donc très éloignée des populations qu'elle est censée protéger ». ¹²² D'un point de vue opérationnel, la PdP est adossée sur la décentralisation et la déconcentration de la PNC, du pouvoir central, en passant par les provinces, aux ETDs et ETDCs. Ces entités de base ont été créées pour rapprocher les administrés de l'administration et la PdP devrait être placée sous leur autorité. La PdP est gouvernée par les principes de la proximité avec la population, la concertation à travers les CLSP, le partenariat et la résolution des petits litiges à travers la médiation locale.¹²³ Tout ceci requiert une grande professionnalisation de la PNC fondée sur des valeurs pouvant entraîner l'adhésion et la confiance des citoyens, à savoir, l'intégrité, la loyauté, la compétence, l'esprit de service, de transparence, de respect des libertés et des droits fondamentaux des citoyens ainsi que de la redevabilité.¹²⁴

91. Cette approche de PdP n'a jamais été généralisée dans toute la RDC. Elle n'a été expérimentée que dans cinq villes : Matadi (Congo central), Kananga (Kasai central), Bukavu (Sud-Kivu), Bunia (Ituri) et Kinshasa (dans l'unique Commune de Kinshasa).¹²⁵ Cette restriction peut, a priori, étonner, car si on part de la logique institutionnelle de la décentralisation/déconcentration du pouvoir, cela irait de soi que la mise en œuvre de la PdP suive le respect de l'effectivité de cette forme d'organisation territoriale de l'Etat. De là, il faut noter deux faiblesses de base qui affectent cette approche. D'une part, la non-application de la décentralisation est nécessairement un obstacle à la mise en œuvre de la PdP. D'autre part,

¹²¹ RDC, note 22, p.7.

¹²² Thierry Mayamba Nlandu, *Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels*, Rapport de recherche de l'Institute of Development Studies, n°71, 2012, p.88.

¹²³ Muhindo, *op.cit.*, note 52, p.610.

¹²⁴ *Ibid.* p.612

¹²⁵ RDC, note 22, pp.21-22.

le non-respect de la loi organique sur la PNC concernant les effectifs de la police, ses infrastructures, sa logistique et ses finances a une résonance directe sur l'effectivité de cette dernière.

92. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater que l'expérience de la PdP n'a pas abouti à des résultats pérennes à partir desquels l'approche aurait bénéficié des appuis pour être généralisée partout à travers le pays. Tout d'abord, on sait très bien que le processus de décentralisation est en panne en RDC, le pouvoir central ayant noyauté, depuis 2007, l'autonomie des provinces et de toutes les ETDs.¹²⁶ Par cela même, la capacité de ces entités à contribuer à la mise en œuvre de la PdP et à pérenniser cette approche a été littéralement démolie. A vrai dire, cette approche est restée l'apanage du seul pouvoir central et subordonnée à ses caprices et volonté politique. Or, cette volonté politique a beaucoup manqué, si bien que la mise en œuvre de la PdP est plutôt devenue l'apanage de la société civile dont l'action a été soutenue par les partenaires internationaux. Une fois que ces partenariats sont venus à terme, la PdP est devenue une illusion ou une fiction dont les populations censées en être les bénéficiaires n'ont plus qu'un souvenir lointain à Kinshasa et à Bukavu.

93. D'abord, à Bukavu, la PdP n'avait fonctionné que dans les communes d'Ibanda et de Kadutu, à l'exclusion de celle de Bagira.¹²⁷ Selon les analyses, dans la Commune de Kadutu, son expérimentation avait permis de réduire sensiblement l'insécurité, singulièrement dans le quartier Nkafu.¹²⁸ Ensuite, dans la Commune de Kinshasa, on en a également vanté le mérite dans la mesure où la PdP « avait efficacement contribué au renforcement des liens et de la collaboration entre la population et la police »,¹²⁹ grâce aux cadres de concertation, tel que le CLSP. Cette bonne performance de la PdP s'explique probablement par tous les programmes qui avaient accompagné sa mise en œuvre : construction des infrastructures (8 commissariats et 33 sous-commissariats construits et équipés),¹³⁰ formation des policiers et amélioration de leurs conditions socioprofessionnelles. Rien que ceci constitue la preuve éclatante que le véritable défi pour avoir une police professionnelle et efficace c'est lui offrir de bonnes conditions socio-professionnelles. Si les acquis de la PdP n'ont pas été pérennisés c'est probablement parce que le pouvoir central n'a pas pris le relais des bailleurs de fonds faute de volonté politique, alors que les entités de base, enthousiasmées par cette approche, sont confrontées à des problèmes majeurs de fonctionnement liés à l'atomisation de leur autonomie de gestion et spécialement de leur capacité financière à prendre en charge des initiatives locales.

94. Il est absolument nécessaire de faire un plaidoyer en faveur de la ré-activation de la PdP et des cadres de concertation y afférents. Une politique cohérente de leur généralisation dans les villes concernées par cette étude et à travers toute la RDC devrait être conçue et appliquée. A cet égard, le cahier des charges des habitants de la Commune de Kinshasa de juin 2022

¹²⁶ Voir Kahombo, *op. cit.*, note 69, pp.198-205.

¹²⁷ Muhindo, *op. cit.*, note 52, p.615.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ RRSSJ et Just Future, *Cahier de charges des habitants de la Commune de Kinshasa : mise en œuvre de la Police de Proximité dans la Commune de Kinshasa*, juin 2022, p.2 (inédit).

¹³⁰ RDC, note 22, p.22.

appelle l'autorité locale (bourgmestre) à « poursuivre et à s'impliquer effectivement dans la mise en œuvre de la doctrine de la police de proximité dans son entité ».¹³¹ Ce besoin exprimé par la base devrait être pris au sérieux et suppose également la relance des cadres de concertation comme le CLSP ainsi que l'actualisation de leur composition. Cela permettra de juguler l'absence de la PNC dans certaines parties de ces villes ou de renforcer la présence des policiers à côté de la population. En tout état de cause, une vraie PdP est celle qui ira de pair avec la mise en œuvre effective de la décentralisation telle que prévue par la Constitution de 2006.

6. Erosion de la redevabilité

95. La redevabilité renvoie aux mécanismes démocratiques de contrôle qui permettent que la PNC puisse rendre des comptes à l'Etat et aux citoyens.¹³² Elle suppose également la transparence dans l'exercice des fonctions et le respect de la hiérarchie qui doit être mise au courant de la manière dont la police s'acquitte de ses missions. La conséquence d'un tel contrôle ou de l'obligation de transparence c'est la sanction aussi bien positive (reconnaissance) que négative (punition).

96. Comme il a été noté plus haut, une police redevable est en mesure d'offrir des services de qualité et efficaces. En revanche, lorsque les abus se généralisent et restent impunis, la police demeure une institution truffée de délinquants irrespectueux de la déontologie et de l'éthique professionnelle. Dans ce cas, il y a érosion des mécanismes de contrôle et de la redevabilité qui ne fonctionnent plus normalement afin de produire les résultats escomptés.

97. On serait tenté de dire que tel est le cas dans les villes de Kinshasa, Goma et Bukavu lorsqu'on regarde l'ampleur des abus policiers que font valoir les populations.¹³³ La vérité est que la plupart de ces abus reste impunis, en commençant par les actes de corruption qui sont devenus monnaie courante et se sont normalisés. Mais, s'agissant de la police de roulage en particulier, un habitant de Goma a indiqué que « les policiers se laissent corrompre non seulement à cause de leurs mauvaises conditions sociales et celles de leurs familles, mais aussi parce que leurs chefs leur demandent des comptes en retour qu'ils doivent payer pour continuer de bénéficier des faveurs d'une bonne affectation ». Il va de soi que dans ce cas de figure, le supérieur hiérarchique devient complice et ne peut plus contribuer au redressement de la situation. Il se crée, dès lors, une sorte de cercle vicieux puisque les citoyens ont tendance à porter leurs doléances à leurs élus pour qu'ils les aident à trouver des solutions. Un député provincial de Kinshasa a expliqué qu'en cette matière, la pratique consiste à échanger avec le responsable de l'unité concernée de la police en lui demandant d'intervenir, mais s'il ne le fait pas, c'est le ministre provincial de l'Intérieur qui fait l'objet d'une interpellation. On peut donc bien comprendre le peu de succès auquel peut amener une telle démarche dans la mesure où le contrôle politique est toujours hautement politisé et quand il est initié par l'opposition, l'interpellé est protégé par la majorité qui soutient le gouvernement.

¹³¹ RRSSJ et Just Future, note 129, p.3.

¹³² RDC, note 22, p.24.

¹³³ Voir *supra*, point dans le présent rapport relatif aux perceptions forgées par les abus des policiers et conséquences (paras.76-80) et au cas particulier de la corruption et de la marchandisation des services de la police (paras.81-85).

98. Dans les relations entre la police et les autorités civiles locales, il y a également des cas d'érosion de la redevabilité de la police. Dans la Commune de Ndjili, par exemple, un agent du Quartier 6 a déclaré que la PNC ne présente pas de rapports d'activités au chef de cette entité. On trouve des reproches analogues de la part des magistrats du parquet qui se plaignent de la résistance de certains officiers de la police judiciaire à déférer à leurs réquisitions. En outre, certains magistrats ont indiqué leur difficulté à contrôler le travail de la police judiciaire, spécialement la légalité quant aux personnes qu'elle met en garde à vue. Entre autres raisons, ils invoquent le problème d'organisation interne du parquet, qui est une question de leadership du chef d'office, et le manque de moyens de transport.

99. Cette carence peut cependant être comblée par la CNDH. En 2017, elle a fait ses premières visites des prisons et autres lieux de détention à travers le pays pour s'assurer du respect des droits humains par la police.¹³⁴ Les constats pour ce qui est de la ville de Goma, par exemple, étaient très alarmants. Ainsi, dans l'amigo de l'Escadron de lutte contre la criminalité économique et financière de la police, la CNDH avait déploré ce qui suit : « l'état des cellules était moins bon pour une vie humaine quoiqu'en détention. Les besoins sont faits dans un bidon de 25 litres dont l'ouverture adaptée au besoin, était couverte d'un vêtement noir, laissant échapper toute l'odeur et au-dessus une pierre. C'est le phénomène appelé « Ya Mado ». Même en étant à l'extérieur du cachot, on pouvait déjà être frappé par l'odeur nauséabonde provenant de cette cellule ». ¹³⁵ En outre, dans l'amigo de la Police d'investigation criminelle du Commissariat provincial, la CNDH avait trouvé 15 militants d'un mouvement citoyen arrêtés arbitrairement au prétendu motif qu'ils avaient troublé l'ordre public au gouvernement, alors qu'ils y étaient plutôt allés déposer leur mémo de revendication du droit d'accès à l'eau potable, à l'électricité et à un niveau de vie décent.¹³⁶

100. Sur cette base, il existe de bonnes raisons de croire que des cas de violations des droits humains sont légion au sein de la PNC. Mais les contrôles de la CNDH ne sont pas plus réguliers que ceux que doivent effectuer les magistrats de parquet. Ainsi, depuis 2017, la CNDH ne s'est plus livrée à un tel exercice. Il convient donc de plaider en faveur de la redynamisation et de la régularité de ses visites des prisons et autres lieux de détention en vue de la protection des droits des citoyens.

101. Il faut souligner que si la justice et la CNDH ne peuvent pas utiliser régulièrement leurs pouvoirs pour demander directement des comptes à la police, on peut se demander quelle motivation un citoyen peut avoir de porter ses doléances devant ces institutions s'il est convaincu, a priori, qu'avoir une suite de leur part est aléatoire. Un autre problème est que les procédures d'accès à ces institutions ne sont pas visiblement bien connues des populations, car les enquêtes menées n'ont pas permis de savoir si celles-ci approchent la CNDH ou la justice pour porter à leur connaissance les abus de la police. La même observation vaut à l'égard de l'Inspection générale de la police. Il faudra initier des campagnes de

¹³⁴ Voir Commission nationale des droits de l'Homme, *Rapport-synthèse de visite des prisons dans les dix anciennes provinces de la République démocratique du Congo*, Kinshasa, mai-juillet 2017.

¹³⁵ *Ibid.* p.33.

¹³⁶ *Ibid.* p.34.

sensibilisation pour faire connaître aux citoyens ces institutions, leurs missions ainsi que leurs procédures juridiques respectives.

102. Quoi qu'il en soit, cela ne signifie pas que rien n'est fait. Bien au contraire, en dehors des poursuites pénales qui relèvent de l'administration normale de la justice militaire, il existe quelques cas de policiers qui ont été jugés et sanctionnés pour, entre autres, meurtres ou assassinats de civils. Il en est ainsi, en janvier 2022, de la condamnation de Justin Musafiri, qui avait tué un motard au marché de Virunga de Goma, à dix ans de servitude pénale et à 10.000 dollars américains à titre de réparation au profit des victimes.¹³⁷ Un activiste des droits de l'Homme basé à Goma n'a pas caché sa satisfaction tout en exprimant la nécessité d'aller plus loin dans la répression des abus de la police en ces termes : « nous demandons que cela soit quelque chose qui sera pour tout le monde, pas seulement les moins gradés, même les hauts gradés parce qu'il y a les hauts gradés qui sèment la terreur dans la ville de Goma. Mais aussi ce n'est pas seulement tuer, il y a aussi des policiers qui nous ravissent nos téléphones, voir même notre argent ; nous voulons que tous ces actes-là soient identifiés et que ça soit condamné afin que nous puissions vraiment penser à une paix durable et à une parfaite collaboration entre la police et la population ». ¹³⁸ Encore faut-il voir ce qui peut concrètement influencer le cours des événements dans des contextes particuliers.

C. Influences contextuelles

103. Il existe plusieurs circonstances ou événements particuliers qui peuvent influencer la police dans l'exécution de ses missions. On peut en invoquer trois qui sont les plus significatifs dans les villes de Kinshasa, Goma et Bukavu, à savoir, le processus électoral et l'usage de la force, le changement de régime et les états d'exception.

1. Processus électoral et usage de la force

104. La RDC est un Etat démocratique ou, tout au moins, elle se veut comme tel.¹³⁹ Le pouvoir politique émane du peuple à travers notamment l'élection.¹⁴⁰ Or, pour organiser celle-ci, il faut suivre un processus qui va de la préparation du cadre juridique au vote jusqu'au règlement du contentieux post-électoral. Alors que cette période électorale devrait être un moment de joie où les citoyens sont appelés à renouveler la légitimité de leurs dirigeants, en commençant par le Président de la République, force est de constater qu'elle est parfois à la base des pleurs et grincements de dents en raison des tensions, des conflits, des casses ou même des morts quand les forces politiques et sociales s'affrontent dans une compétition électorale qui n'est plus pacifique.

105. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2006, la RDC a déjà tenu trois cycles électoraux (2006-2007, 2011-2012 et 2018-2019), mais aucun n'a été épargné de violences

¹³⁷ Victoire Miliwavyo, « Condamnation du policier ayant tiré sur le motard à Goma : il faudrait aussi l'indemnisation de la victime (Divin Ombeni) » (22 janvier 2022) <<https://lesvolcansnews.net/2022/01/22/condamnation-du-policier-ayant-tire-sur-le-motard-a-goma-il-faudrait-aussi-lindemnisation-de-la-victime-divin-ombeni/>> 02 juillet 2022.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 1 (1).

¹⁴⁰ *Ibid.*, article 5 (1).

politiques.¹⁴¹ Celles-ci ont pris un relief particulier à la fin du second mandat du Président Joseph Kabila. Des manifestations publiques organisées par les partis politiques de l'opposition ainsi que par la société civile ont eu lieu pour réclamer la tenue de l'élection présidentielle dans le délai constitutionnel et pour s'opposer au maintien au pouvoir de Joseph Kabila au-delà de la fin de son mandat (décembre 2016). Normalement, au cours de tels événements, il appartenait à la police d'encadrer les manifestants, mais elle avait plutôt été utilisée pour les réprimer violemment et pour traquer les leaders de l'opposition ainsi que des activistes de la société civile. La PNC avait parfois fait recours à la force de manière brutale et disproportionnée au point de tuer des civils. Rien qu'à Kinshasa, le gouvernement avait reconnu la mort de 14 personnes dont 12 tuées par balle lors des manifestations du 31 décembre 2017 et du 21 janvier 2018.¹⁴² En fait, les forces de l'ordre étaient désormais taxées d'être devenues une police politique.

106. Le processus qui a conduit aux élections de 2018-2019 permet ainsi de poser la problématique du recours à la force par la police. Les enquêtes de terrain montrent que les populations en font une grande préoccupation dès lors qu'elles stigmatisent la brutalité des éléments de la PNC. Dans les milieux des partis politiques, on accuse celle-ci de partialité alors qu'elle devrait être neutre par rapport à toutes les forces politiques et sociales en présence.

107. A l'approche des élections prévues en 2023, cette inquiétude est plus d'actualité. Un cadre du parti politique Nouvel Elan (opposition) a déclaré que « l'actuelle PNC est toujours au service du régime en place ». Un autre de l'ECIDE (opposition) a indiqué que la police est instrumentalisée par le régime qui l'utilise à ses propres fins et intérêts politiques. Pour un autre cadre de l'UDA originelle, l'urgence du moment c'est la dépolitisation de la police en perspective d'une bonne sécurisation des élections de 2023 et des candidats. Lors de l'atelier de présentation des conclusions préliminaires de ce rapport, un participant a précisément indiqué que « ce sont les politiciens qui utilisent mal la police ; elle est déployée pour réprimer et non pour encadrer ».

108. Le mauvais usage de la force par la police pendant le processus électoral pourrait pourtant être évité si le cadre juridique de son intervention était effectivement vulgarisé et observé. La loi organique de 2011 sur la PNC prévoit les principes qui doivent guider la police lorsqu'elle décide de faire usage de la force, singulièrement pour réprimer les manifestations publiques : nécessité absolue, objectif légitime, proportionnalité et progressivité.¹⁴³ Dans tous les cas, l'usage des armes à feu est déconseillé sauf en cas de nécessité absolue, sur réquisition préalable du responsable en charge du maintien de l'ordre et après « trois sommations formulées à haute et intelligible voix dans les termes suivants : 'obéissance à la loi ; on va faire usage d'armes à feu ; que les bons citoyens se retirent ».¹⁴⁴

¹⁴¹ Voir Balingene Kahombo, « Les violences liées aux élections en République démocratique du Congo : apprendre du passé pour prévenir l'avenir », *Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorales*, 2017, pp.151-174.

¹⁴² Ministère des droits humains (RDC), *Rapport synthèse de la Commission d'enquête mixte-31 : enquête sur les violations et atteintes relatives aux droits de l'Homme en lien avec les manifestations du 31 décembre 2017 et 21 janvier 2018 à Kinshasa*, Kinshasa, 10 mars 2018, p.13.

¹⁴³ Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, article 8.

¹⁴⁴ *Ibid.* article 9.

109. Tous ces principes méritent d’être accompagnés d’un guide pratique qui puisse les rendre plus opératoires à l’endroit des autorités et des éléments de la police. Un tel guide devrait être adopté par arrêté du ministre de l’Intérieur et s’inspirer des détails qui sont fournis dans le document relatif aux principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l’utilisation des armes à feu par les responsables de l’application des lois, adopté en 1990.¹⁴⁵ Ces derniers principes ont l’avantage de prendre en compte tous les cas de figure qui peuvent se présenter devant la police, qu’il s’agisse des manifestations légales ou illégales, des émeutes dans les prisons et autres maisons de détention, des attitudes à adopter par les autorités de la police et leurs éléments ou des procédures à suivre pour l’établissement de rapport et d’enquête. Ce guide devrait aider la police en voie de réforme à se professionnaliser afin d’éviter qu’elle continue à causer des morts ou des blessés graves parmi les populations dont elle a pourtant la charge de garantir la sécurité. Il contribuerait ainsi à l’amélioration des relations civilo-policières.

2. Changement de régime

110. L’alternance démocratique au pouvoir a pour corollaire le changement de gouvernement et/ou de régime. En RDC, l’avènement d’un nouveau Président de la République est conçu comme un changement de régime, de sorte qu’il est toujours espéré qu’aux anciennes pratiques des forces de sécurité doivent se substituer un environnement nouveau et une amélioration de la gouvernance sécuritaire qui obéit au principe du respect de la dignité humaine et des autres droits fondamentaux des citoyens.

111. Les élections du 30 décembre 2018 ont permis une telle alternance au pouvoir entre l’ex-Chef de l’Etat Joseph Kabila et le Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, issu de l’opposition politique. Des changements de pratiques policières étaient également attendus par les populations. A cet égard, un activiste des droits humains basé à Bukavu, en comparant les régimes de ces deux Chefs d’Etat, affirme : « lors de manifestations publiques, en dépit du fait qu’elles soient pacifiques, les agents de la police utilisent le gaz lacrymogène, brutalisent les manifestants. Pendant les manifestations, les agents de la police profitent de l’occasion pour ravir les biens (argent, téléphone, cartes d’électeurs) de la population. La situation s’est aggravée entre 2016 et 2018, mais avec l’avènement de Felix-Antoine Tshisekedi, il y a une amélioration dans certains coins ».

112. L’atténuation est évidemment dans le style du langage « dans certains coins ». C’est la preuve qu’il n’y a pas encore de changement total des anciennes pratiques policières, comme les cas de corruption et d’autres abus que les enquêtés ont mis en relief. Quoi qu’il en soit, on note que certains abus policiers qui avaient été commis pendant l’ancien régime et dont les auteurs étaient restés impunis ont été réprimés, par de fortes peines privatives de liberté (prison), sous Tshisekedi. C’est le cas dans les procès contre l’assassinat du défenseur des droits de l’Homme Floribert Chebeya et le meurtre du militant de l’opposition Rossy Mukendi,

¹⁴⁵ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l’Homme, « Principes de base sur le recours à la force et l’utilisation des armes à feu par les responsables de l’application des lois » < <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement> > 29 juin 2022.

tués respectivement en 2010 et en 2018.¹⁴⁶ Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction qui peut servir de leçon, à l'avenir, à tous les responsables et agents de la police.

3. Etat d'urgence et état de siège

113. Un décollage conceptuel est nécessaire pour comprendre l'influence des états d'exception sur la réalisation des missions de la police. En ce qui concerne l'état de siège, plusieurs articles de la Constitution de 2006 y font allusion sans pour autant déterminer la définition et la portée précise de ce concept.¹⁴⁷ Il en est de même du Règlement intérieur du Congrès (Sénat et Assemblée nationale réunis), spécialement en son article 6 alinéa 2, literas 7 et 8.¹⁴⁸

114. Toute la question est de savoir ce qu'il faut entendre par état de siège. Il faut d'ores et déjà noter qu'à première vue, le concept peut prêter à confusion avec celui d'état d'urgence auquel les mêmes instruments font allusion dans une relation disjonctive « état d'urgence ou état de siège ». Toutefois, il n'en est rien, bien que les deux concepts fassent intersection au niveau des procédures d'activation et même, jusqu'à un certain niveau, de mise en œuvre. Le moins que l'on puisse dire, de par la Constitution, est que l'état de siège et l'état d'urgence sont des régimes juridiques qui emportent dérogation au droit applicable en période normale.¹⁴⁹

115. En effet, la loi organique du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées définit l'état de siège comme étant un « régime restrictif des libertés publiques décrété par l'ordonnance du Président de la République sur tout ou partie du territoire lorsque des circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions ». ¹⁵⁰

116. Cette définition est lacunaire en ce qu'elle limite le régime dérogatoire de l'état de siège aux restrictions que les pouvoirs publics peuvent imposer à l'exercice des libertés publiques. Pourtant, il y a plus que cela, d'autant plus que les pouvoirs publics disposent d'une grande

¹⁴⁶ Radio Okapi, « Procès Rossy Mukendi : la peine à perpétuité contre le commissaire supérieur adjoint Carine Lokeso » (10 janvier 2022) < <https://www.radiookapi.net/2022/01/11/actualite/justice/proces-rossy-mukendi-la-peine-perpetuite-contre-le-commissaire> > 3 juillet 2022 ; Radio Okapi, « Des leçons à tirer du procès Chebeya » (12 mai 2022) < <https://www.radiookapi.net/2022/05/12/emissions/dialogue-entre-congolais/des-lecons-tirer-du-proces-chebeya> > 3 juillet 2022.

¹⁴⁷ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), articles 85, 119 (2), 144, 145, 156 (2) et 219.

¹⁴⁸ Cet article dispose : « Elle (l'Assemblée plénière) est compétente pour délibérer sur toutes les matières relevant des attributions du Congrès, à savoir : 7. autoriser la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège et la déclaration de guerre. 8. autoriser la prorogation de l'état d'urgence ou de l'état de siège ».

¹⁴⁹ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 61: En aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après : 1. le droit à la vie ; 2. l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; 3. l'interdiction de l'esclavage et de la servitude ; 4. le principe de la légalité des infractions et des peines ; 5. les droits de la défense et le droit de recours ; 6. l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes ; 7. la liberté de pensée, de conscience et de religion ».

¹⁵⁰ Loi organique n°11-012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées, article 2(14).

marge de liberté d'appréciation sur les mesures à édicter pour répondre aux circonstances qui mettent en péril la nation, l'essentiel étant, non pas les moyens, mais le résultat, c'est-à-dire l'éradication dudit péril. Dans cette optique, en cas d'état de siège, il est possible de remplacer les autorités civiles par des militaires ou des policiers, tout comme la compétence pénale des cours et tribunaux civils peut être transférée, en partie, aux juridictions militaires. Historiquement, c'est aussi cela la compréhension dans l'ancienne loi portant organisation générale de la défense nationale,¹⁵¹ abrogée en 2011 par la loi organique précitée portant organisation et fonctionnement des forces armées.

117. Dans une certaine mesure, l'état de siège se distingue de l'état d'urgence à un double point de vue. Premièrement, au niveau de la nature « des circonstances graves » qui peuvent justifier sa proclamation. L'état de siège est proclamé lorsque l'Etat fait face à une rébellion de grande envergure qui menace de renverser les institutions, ou encore à la suite du déclenchement d'une insurrection ou d'une tentative de coup d'état. Autant dire qu'avec l'état d'urgence, il existe une différence de degré. A vrai dire, l'état de siège produit des effets équipollents à ceux pouvant découler de l'état de guerre (attesté par une déclaration de guerre¹⁵²) lors d'un conflit interétatique. En revanche, l'état d'urgence répond à des menaces souvent moindres ou de nature non militaire, comme les circonstances liées aux catastrophes naturelles ou aux grandes pandémies qui affectent gravement la santé publique. La finalité de sa proclamation consiste à protéger mieux les droits des citoyens puisque face au danger, l'autorité doit agir avec célérité, en se passant au besoin de la légalité ordinaire, étant donné que l'urgence ne lui laisse pas un temps de réflexion suffisant pour agir, « car perdre un seul instant peut s'avérer fatal pour les administrés ».¹⁵³ Deuxièmement, l'état d'urgence conduit au renforcement du pouvoir de police des autorités civiles pour répondre à l'urgence.¹⁵⁴ Il ne peut, en principe, conduire au remplacement des autorités civiles par des militaires. Toutefois, sur le plan stratégique, lorsque l'état de siège ne peut être proclamé, l'état d'urgence peut être ordonné si les pouvoirs publics n'envisagent pas d'édicter des mesures plus draconiennes pour répondre à la menace qui met en péril la nation. Il s'agit d'une question d'appréciation, cas par cas, selon la gravité du danger en présence.

118. En pratique, c'est par l'ordonnance n°21/015 du 03 mai 2021 que le Président de la République a proclamé l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri. Cette décision se justifie par l'insécurité grandissante dans cette partie du pays et ses conséquences dramatiques sur la vie des populations et le fonctionnement de l'Etat. Des trois villes couvertes

¹⁵¹ Loi n°04/023 du 12 novembre 2004 portant organisation générale de la défense et des forces armées, article 2 (10).

¹⁵² Constitution de la République Démocratique du Congo modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés), article 86 : « Le Président de la République déclare la guerre par ordonnance délibérée en Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la défense et autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à l'article 143 de la présente Constitution ».

¹⁵³ Evariste Boshab Mabudj, « L'état d'urgence et le contrôle de constitutionnalité des mesures d'urgence dans l'Acte constitutionnel de la transition du Zaïre », *Revue de droit africain*, n°2, 1997, p.11.

¹⁵⁴ Loi organique n°11-012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées, article 2(15).

par le présent rapport, seule donc la ville de Goma a été frappée par ce régime. La police n’y est plus simplement une force de l’ordre, mais ses officiers participent à sa gestion politico-administrative. Le Vice-gouverneur du Nord-Kivu est un policier comme c’est le cas du maire de la ville ainsi que des bourgmestres de deux communes de Karisimbi et de Goma.

119. De même, c’est par l’ordonnance n°20/014 du 24 mars 2020 que le Président de la République avait proclamé l’état d’urgence sanitaire dans toute la RDC pour faire face à l’épidémie de la Covid-19. Cette période s’était achevée le 21 juillet 2020. Même si la police n’avait pas été appelée à occuper des postes politiques ou dans l’administration, elle avait vu ses pouvoirs renforcés en matière de contrôle des mesures de riposte contre cette pandémie, notamment en ce qui concerne l’exécution du confinement des populations, à travers, entre autres, ses patrouilles diurnes et nocturnes.

120. Toutefois, cela n’a pas changé le manque de confiance dans la PNC. Pendant l’état d’urgence, des policiers se servaient des barrières érigées ou du couvre-feu instauré pour faire respecter les mesures de confinement pour se faire de l’argent. En fait, quand un citoyen rentrait tardivement à la maison, il suffisait de payer une somme allant de 1 à 3 dollars américains pour passer librement les postes de police. Dans le pire cas, comme un habitant de Goma l’a indiqué, pendant l’état de siège, des policiers lui ont demandé de l’argent en lui imputant, dit-il, une infraction imaginaire de « retour tardif à domicile ».

121. La société civile n’a pas manqué de tirer un bilan mitigé de l’état de siège dans la ville de Goma. En effet, a-t-on fait observer, « depuis le début de l’année 2022, Goma a enregistré trois cas d’assassinat, tous des jeunes de moins de 30 ans. Malgré les différentes mesures prises (couvre-feu imposé à 22 h, interdiction de circulation des motos après 19 h, imposition de la couleur des taxis) pour éradiquer la recrudescence de l’insécurité dans la ville, les résultats ne suivent jusque-là pas encore ».¹⁵⁵ Même si, à l’inverse, le Président Tshisekedi présente l’état de siège comme une réussite de sa politique sécuritaire,¹⁵⁶ cela n’a pas empêché un groupe de 57 parlementaires, dont une majorité des députés nationaux élus du Nord-Kivu et de l’Ituri de signer, en date du 01 novembre 2021, une déclaration dans laquelle ils ont dénoncé l’inefficacité de l’état de siège et annoncé la suspension de leur participation aux réunions plénières du Parlement visant à autoriser sa prorogation.¹⁵⁷

122. Finalement, des députés provinciaux du Nord-Kivu se sont demandé si ce n’était pas une mauvaise idée de faire participer les policiers et les militaires à la gouvernance politique et à

¹⁵⁵ Nene Morisho, « Evaluation rapide de l’Etat de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l’Ituri : perceptions locales », *Regards croisés*, n°39, 2022, pp.20-21.

¹⁵⁶ Présidence de la République, *Discours de son Excellence Monsieur le Président de la République sur l’état de la nation*, Kinshasa, 13 décembre 2021, p.2.

¹⁵⁷ Déclaration politique des parlementaires de l’Ituri, Nord-Kivu et d’autres provinces sur la précarité de la situation sécuritaire en Ituri et au Nord-Kivu (01 novembre 2021), p.2.

l'administration du territoire.¹⁵⁸ Ils craignent le risque de les détourner de leurs missions constitutionnelles et légales grâce au prestige qu'offrent le pouvoir et l'argent qu'ils gèrent sans contrôle démocratique, l'Assemblée provinciale étant suspendue pendant l'état de siège.¹⁵⁹ Au demeurant, l'exigence du caractère apolitique de la police semble avoir été dangereusement affectée.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Voir Point de vue des Honorables députés provinciaux du Nord-Kivu sur la gestion de l'état de siège adressé à son Excellence Monsieur le Président de la République démocratique du Congo, 22 juillet 2021 (inédit).

¹⁵⁹ *Ibid.* para.5.

¹⁶⁰ *Ibid.* para.4.

Conclusion et recommandations

123. Dans ce rapport, il vient d’être montré que les perceptions qu’ont les populations des villes de Kinshasa, Goma et Bukavu sur la PNC sont globalement négatives. Les enquêtés reprochent à la police son inertie, son inefficacité et surtout des abus qui en font de moins en moins un vrai service de l’ordre à l’écoute des citoyens, mais une institution qui contribue à l’insécurité. La PNC est elle-même confrontée à de nombreuses difficultés opérationnelles liées aux infrastructures, aux équipements et à la logistique, ainsi qu’aux conditions socio-professionnelles précaires des policiers. Les enquêtés l’ont eux-mêmes souligné.

124. Toutefois, la PNC peine visiblement à améliorer ses services, à se professionnaliser, à être véritablement apolitique, républicaine, civile, unifiée et partant efficace, alors que le processus de sa réforme, commencé en 2005 et accéléré à partir de l’adoption du cadre stratégique à long terme (2010-2025), dure déjà depuis presque vingt ans. Les facteurs qui expliquent cette situation sont multiples : problème d’hommes réfractaires au changement, instrumentalisation politique, défaut de volonté politique en vue de mettre en œuvre les réformes adoptées, militarisation persistante de la police, inaptitude au métier de policier des éléments non formés et qui ne savent ni lire ni écrire, problème d’éthique et de déontologie, corruption endémique, impunité, vaste étendue du territoire et insuffisance des effectifs, défaut réel de police de proximité avec les populations bénéficiaires des prestations policières, adversité dans les relations civilo-policières, érosion des mécanismes de contrôle et de redevabilité.

125. Il faut noter, cependant, que tout n’est pas mauvais. Le recours au service de la police par les citoyens demeure possible, mais certains enquêtés ont affirmé qu’en raison des abus policiers, il s’agit plus d’une probabilité que d’une marque de confiance qui s’exprime en un taux assez bas, qui est de 50% ou de 30% pour quelques-uns.

126. Néanmoins, le fossé entre ce qui est positif et les aspects négatifs de la PNC est abyssal dans les perceptions des populations. Pendant le processus électoral, particulièrement celui de 2015-2019, l’état de siège (dans les provinces du Nord-Kivu et de l’Ituri depuis mai 2021) et l’état d’urgence (entre mars 2020 et juillet 2020), la police ne s’est pas bien comportée ; au contraire des abus se sont multipliés, dont l’extorsion des biens et la corruption aux points de contrôle ou lors des patrouilles de nuit. En dépit de tout cela, le changement de régime en janvier 2019 suite à l’arrivée au pouvoir du Président Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, a été un facteur qui a suscité des espoirs nouveaux, notamment en matière d’encadrement pacifique des manifestations publiques sans un usage disproportionné de la force ou des armes à feu, ainsi que de la lutte contre l’impunité dans la police.

127. Etant donné que le cadre stratégique susmentionné et le PAQ-2 arrivent bientôt à échéance, il y a lieu d’attirer l’attention sur le risque de l’échec de la réforme de la PNC. Il ne faut pourtant pas désespérer puisqu’il y a encore du temps pour redresser la situation. C’est pourquoi les recommandations ci-après peuvent être formulées à l’égard du Gouvernement,

du CSRP, du Parlement, de la PNC, des partenaires extérieurs et de la société civile, chacun en ce qui le concerne :

- Revisiter le processus de réforme de la PNC et préparer les projets de nouveaux cadre stratégique et plan d'actions prolongeant ce processus, pendant une période raisonnable, en ce qui concerne les actions de politique publique qui restent encore à accomplir ;
- Concevoir et exécuter des programmes de sensibilisation au profit des populations pour qu'elles s'approprient la question policière, les institutions de la police, leurs missions, leurs procédures juridiques et contentieuses, et plus globalement la réforme de la PNC ;
- Recycler les éléments actuels de la police (vetting) pour dégager ceux qui ne le méritent pas ;
- Procéder aux nouveaux recrutements et offrir aux policiers une formation de base en rendant effectives et opérationnelles toutes les écoles de formation de la police ;
- Donner aux policiers une formation continue en éthique et déontologie professionnelles ainsi qu'en droits humains ;
- Améliorer les conditions socioprofessionnelles de la police, notamment la rémunération des policiers, la dotation en équipements et la logistique adéquats ; ainsi que la construction des infrastructures de travail. A cet égard, actualiser et mettre en œuvre le plan de l'infrastructure et de l'acquisition des équipements et matériels de la police ;
- Relancer, généraliser et appliquer la doctrine de la police de proximité ;
- Sensibiliser les cadres territoriaux sur les CLSP et les autres cadres de concertation entre la police et les populations et les rendre opérationnels ;
- Renforcer la stratégie de communication de la police et généraliser la pratique de l'ouverture des numéros verts par lesquels les populations peuvent dénoncer les abus des policiers au moment où ils sont commis ;
- Redynamiser les services de contrôle de la police, y compris l'inspection par les parquets et les visites des prisons et autres lieux de détention par la CNDH ;
- Modifier le décret n°15/026 du 09 décembre 2015 déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de la PNC en conférant à cet organe de contrôle interne le pouvoir juridique de saisir directement la justice sans nécessairement s'en référer au ministère de l'Intérieur ;
- Adopter par un arrêté du ministre de l'Intérieur un guide pratique relatif aux modalités relatives à l'usage de la force par la police en s'inspirant des principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois ;
- Mener une étude sur les cas de violences contre la police et de violences policières et proposer les stratégies et moyens idoines permettant de mieux les aborder en vue d'y mettre fin ;
- Mener une lutte acharnée contre l'impunité au sein de la police ;

- Publier un recueil des textes législatifs et réglementaires relatifs à la police pour assurer un accès facile aux populations et une meilleure compréhension des services policiers ;
- Mobiliser l'appui et l'accompagnement des partenaires internationaux et assurer la coordination de leur assistance suivant les besoins inscrits dans les documents relatifs à la réforme de la police.

Bibliographie

A. Textes juridiques

- 1) Accord de Lusaka pour un cessez-le-feu en République démocratique du Congo, Annexe A : modalités de mise en œuvre (10 juillet 1999).
- 2) Accord de paix de Goma entre le Gouvernement (RDC) et le Congrès national pour la défense du peuple (23 mars 2009).
- 3) Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo (17 décembre 2002).
- 4) Accord-cadre d'Addis-Abeba sur la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région (24 février 2013).
- 5) Action commune 2008/485/PESC du Conseil du 23 juin 2008 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo).
- 6) Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC).
- 7) Constitution de la République démocratique du Congo (24 juin 1967).
- 8) Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo (18 février 2006).
- 9) Constitution de la transition (4 avril 2003).
- 10) Constitution de la République démocratique du Congo (01 août 1964).
- 11) Décret n°15/026 déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale de la Police nationale congolaise (09 décembre 2015).
- 12) Décret n°15/027 déterminant l'organisation et le fonctionnement des commissariats provinciaux de la PNC (09 décembre 2015).
- 13) Décret-loi n°002/2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise (26 janvier 2002).
- 14) Loi fondamentale relative aux structures du Congo (19 mai 1960).
- 15) Loi n°04/023 portant organisation générale de la défense et des forces armées (12 novembre 2004).
- 16) Loi organique n°11-012 portant organisation et fonctionnement des forces armées (11 août 2011).
- 17) Loi organique n° 13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'Homme.

- 18) Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise.
- 19) Ordonnance n°20/014 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (20 mars 2020).
- 20) Ordonnance n°21/015 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo (03 mai 2021).
- 21) Ordonnance n°78-289 relative à l'exercice des attributions d'officiers et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun (3 juillet 1978).
- 22) Ordonnance-loi n°72/031 portant institution d'une gendarmerie nationale au Zaïre (31 juillet 1972).
- 23) Ordonnance-loi n°81/036 portant création et organisation de la Garde civile au Zaïre (28 août 1984).
- 24) Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (1 décembre 2006).

B. Doctrine

- 1) Akele (A) et Mampuya (A), « Reconstruire la défense de la RD Congo : faire une autre armée ? Faire une autre société ? Une lecture de l'histoire immédiate : l'environnement politique du système de défense », *Congo-Afrique*, n°471-472, janvier-février 2013, pp.21-29.
- 2) Boshab Mabudj (E), « L'état d'urgence et le contrôle de constitutionnalité des mesures d'urgence dans l'Acte constitutionnel de la transition du Zaïre », *Revue de droit africain*, n°2, 1997, pp.9-24.
- 3) Cihunda Hengelela (J), « Réforme des Forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) : réflexion sur le rôle des partenaires internationaux », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.6, 2011, pp.107-135.
- 4) Kahombo (B), « Corruption and its Impact on Constitutionalism and Respect for the Rule of Law in the Democratic Republic of the Congo », in Fombad (CM) et Steytler (N) (éds.), *Corruption and Constitutionalism in Africa: Revisiting Control Measures and Strategies*, Oxford University Press, 2020, pp.287-315.
- 5) Kahombo (B), « La protection des minorités ethniques en République démocratique du Congo entre rupture et continuité des ordres constitutionnels antérieurs », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.2, avril 2010, pp.1-23.
- 6) Kahombo (B), « Les violences liées aux élections en République démocratique du Congo : apprendre du passé pour prévenir l'avenir », *Revue congolaise d'analyse des politiques et pratiques électorales*, 2017, pp.151-174.
- 7) Kahombo (B), « L'expérience congolaise de l'Etat régional. Le contrôle politique du pouvoir central sur les provinces : vers une tutelle déguisée » (23 septembre 2013)

<<http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article-la-rdc-un-vrai-faux-etat-regional-119999664.html>> 27 juillet 2022.

- 8) Kahombo (B), « Regionalism under the Congolese Constitution of 18 February 2006: Progress and Challenges », in Fombad (CM) et Nico Steytler (N) (éds.), *Decentralization and Constitutionalism in Africa*, Oxford University Press, 2019, pp.183-211.
- 9) Kahombo (B), « The Democratic Republic of Congo's National Human Rights Commission », in Charles M. Fombad (éd.), *Compendium of documents on National Human Rights Institutions in Eastern and Southern Africa*, Pretoria University Law Press, 2019, pp.101-212.
- 10) Kaumba (L), « La formation d'une armée républicaine et d'une police nationale : situation et perspectives », *Congo-Afrique*, n°470, décembre 2012, pp.726-751.
- 11) Kodila Tedika (O), « Anatomie de la corruption en République démocratique du Congo », *MPRA Paper*, n°49160, août 2013.
- 12) Morisho (N), « Evaluation rapide de l'Etat de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri : perceptions locales », *Regards croisés*, n°39, 2022, pp.17-24.
- 13) Muhindo Magadju (P), « Le rôle de la Police nationale congolaise dans le contexte de la décentralisation en RD Congo », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.1, 2014, pp.599-618.
- 14) Musao Kalombo Mbuyu (C), « Services publics et actions de la Police nationale congolaise : un bilan à demi-teint ? », *Mouvements et enjeux sociaux*, numéro spécial, septembre 2015, pp.21-34.
- 15) Nsaka Kabunda (AM), « La réforme de la Police nationale congolaise et la contribution des partenaires internationaux », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.6, 2011, pp.137-156.
- 16) Otemikongo Mandefu Yahisule (J), *Guerre des méthodes en sciences sociales : du choix du paradigme épistémologique à l'évaluation des résultats*, Paris, L'Harmattan, 2018.
- 17) Vunduawe te Pemako (F), « Réflexion sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale dans la Constitution du 18 février 2006 : condition du développement des bases de l'Etat », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université protestante au Congo*, n°5, 2007, pp.181-219.
- 18) Vunduawe Te Pemako (F), *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2007.

C. Rapports et autres documents

- 1) Batamba Balembu (A), « Interaction entre corruption et pauvreté en République démocratique du Congo. Cas des Conducteurs des taxis et taxis-bus, et des Agents des Régies financières », ODHS Rapport de recherche, n°1, 2007.

- 2) Baromètre sécuritaire du Kivu, « La cartographie des groupes armés dans l'Est du Congo : opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties auto-réalisatrices », rapport, février 2021.
- 3) Commission nationale des droits de l'Homme, *Rapport-synthèse de visite des prisons dans les dix anciennes provinces de la République démocratique du Congo*, Kinshasa, mai-juillet 2017.
- 4) Coopération britannique, « Etat des lieux de l'intégration du genre au sein de la Police nationale congolaise : une exploration des processus d'intégration du genre en RDC », rapport d'étude, juin 2015.
- 5) Cour d'appel de Kinshasa/Gombe, *Ministère public et parties civiles c. Daniel Mukalay Wa Mateso and Others*, arrêt du 23 juin 2011, RP N° 066/2011 - RMP N° 1046/MBJ/2010.
- 6) Déclaration politique des parlementaires de l'Ituri, Nord-Kivu et d'autres provinces sur la précarité de la situation sécuritaire en Ituri et au Nord-Kivu, 01 novembre 2021 (inédit).
- 7) Eléments de réponses de son Excellence Monsieur le Vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires Coutumières aux préoccupations soulevées par la Commission défense et sécurité de l'Assemblée nationale (mai 2020).
- 8) Eléments de réponses de son Excellence Monsieur le Vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires Coutumières aux préoccupations soulevées par les honorables députés nationaux, lors de l'audition du 20 mai 2020 sur la situation sécuritaire en République démocratique du Congo (inédit).
- 9) Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, « Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois » < <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement> > 29 juin 2022.
- 10) Kahombo (B), Kabengele Kalonji (E.) et al. *La réforme du secteur de sécurité à l'épreuve de l'état de siège en République démocratique du Congo*, Bulletin n°spécial/RRSJ/2022, Kinshasa, janvier 2022.
- 11) Kapinga K. Nkashama (S) et Kabengele Kalonji (E), *Etude sur l'Agence nationale de renseignements en République démocratique du Congo et quelques orientations stratégiques de réforme*, RRSJ, Cordaid et ASSN, juin 2021.
- 12) La Libre Afrique, « RDC : un policier tué à Kinshasa dans des heurts entre musulmans » (13 mai 2021) < <https://afrique.lalibre.be/60788/rdc-un-policier-tue-a-kinshasa-dans-des-heurts-entre-musulmans/> > 3 juillet 2022.
- 13) La Voix de l'Amérique, « Un policier tué lors d'une manifestation contre l'insécurité à Goma » (20 décembre 2021) < <https://www.voaafrique.com/a/rdc-un-policier-tu%C3%A9-lors-d-une-manifestation-%C3%A0-goma/6361669.html> > 1 juillet 2022.

- 14) Liwerant (S) et Kenge Kenge Intudi (R), *Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en questions*, rapport final, RRSSJ, mai 2018.
- 15) Mayamba Nlandu (T), *Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels*, Rapport de recherche de l'Institute of Development Studies, n°71, 2012.
- 16) Miliwavyo (V), « Condamnation du policier ayant tiré sur le motard à Goma : il faudrait aussi l'indemnisation de la victime (Divin Ombeni) » (22 janvier 2022) <<https://lesvolcansnews.net/2022/01/22/condamnation-du-policier-ayant-tire-sur-le-motard-a-goma-il-faudraitaussi-lindemnisation-de-la-victime-divin-ombeni/>> 02 juillet 2022.
- 17) Miliwavyo (V), « Goma : le meurtre en pleine journée d'un motard à la base de la paralysie des activités » (15 janvier 2022) <<https://lesvolcansnews.net/2022/01/15/goma-le-meurtre-en-pleine-journee-dun-motard-a-la-base-de-la-paralysie-des-activites/>> 30 juin 2022.
- 18) Ministère de l'Intérieur, Sécurité et Affaires Coutumières (RDC), *Plan d'action quinquennal de la réforme de la police nationale congolaise 2020-2024 (PAQ -2)*, Kinshasa, novembre 2019.
- 19) Ministère des Droits Humains (RDC), *Rapport synthèse de la Commission d'enquête mixte-31 : enquête sur les violations et atteintes relatives aux droits de l'Homme en lien avec les manifestations du 31 décembre 2017 et du 21 janvier 2018 à Kinshasa*, Kinshasa, 10 mars 2018.
- 20) Mwamba (J), « Bukavu : un policier tué au cours d'un échange de tirs avec des bandits armés » (29 avril 2021) <<https://actualite.cd/2021/04/29/bukavu-un-policier-tue-au-cours-dun-echange-des-tirs-avec-des-bandits-armes>> 1 juillet 2022.
- 21) Mweya Tol'ande (B) et Mukwayanzo (AM), « L'Etat des relations entre la police nationale congolaise et la population à la base », exposé lors de l'atelier national sur la réforme de la police nationale congolaise, Centre catholique Nganda, Kinshasa, 2007.
- 22) Nakamwambila Kiadiamuyika (J) et Kabanga Kazadi (C), « Impact de la pauvreté sur la corruption chez les magistrats, les policiers de roulage et les taximen à Kinshasa », ODHS Rapport de Recherche, n°7, 2007.
- 23) Point de vue des Honorables députés provinciaux du Nord-Kivu sur la gestion de l'état de siège adressé à son Excellence Monsieur le Président de la République démocratique du Congo, 22 juillet 2021 (inédit).
- 24) Présidence de la République, *Discours de son Excellence Monsieur le Président de la République sur l'état de la Nation*, Kinshasa, 13 décembre 2021.
- 25) Radio Okapi, « Des leçons à tirer du procès Chebeya » (12 mai 2022) <<https://www.radiookapi.net/2022/05/12/emissions/dialogue-entre-congolais/des-lecons-tirer-du-proces-chebeya>> 3 juillet 2022.

- 26) Radio Okapi, « Procès Rossy Mukendi : la peine à perpétuité contre le commissaire supérieur adjoint Carine Lokeso » (10 janvier 2022)
<<https://www.radiookapi.net/2022/01/11/actualite/justice/proces-rossy-mukendi-la-peine-perpetuite-contre-le-commissaire>> 3 juillet 2022.
- 27) Radio Okapi, « Sud-Kivu : un groupe rebelle armé a attaqué plusieurs positions de l'armée et de la police à Bukavu » (3 novembre 2021)
<<https://www.radiookapi.net/2021/11/03/actualite/securite/sud-kivu-un-groupe-rebelle-arme-attaque-plusieurs-positions-de-larmee>> 30 juin 2021.
- 28) Radio Okapi, « Sécurité : l'EUSEC va définitivement quitter la RDC le 30 juin » (09 juin 2016) <<https://www.radiookapi.net/2016/06/09/actualite/securite/securite-leusec-va-definitivement-quitter-la-rdc-le-30-juin>> 22 octobre 2022.
- 29) RDC, *Plan d'action quinquennal pour la réforme de la Police nationale congolaise 2020-2024 (PAQ-2)*, Kinshasa, novembre 2019.
- 30) RDC, *Plan national stratégique de développement (2019-2023)*, Kinshasa, 2019, p.45; Gouvernement de la RDC, *Programme d'actions 2021-2023 : construire un Etat fort, prospère et solidaire*, Kinshasa, avril 2021.
- 31) RRSSJ et Just Future, *Cahier de charges des habitants de la Commune de Kinshasa : mise en œuvre de la Police de Proximité dans la Commune de Kinshasa*, juin 2022 (inédit).
- 32) Union africaine, *Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité*, Addis-Abeba, CAU, 2013.
- 33) United Kingdom Department for International Development et Institut national de la statistique (RDC), *Etat des lieux de l'intégration du genre au sein de la police nationale congolaise : une exploration des processus d'intégration du genre en RDC*, rapport, juin 2015.
- 34) Wondo Omanyundu (JJ), « Retro : Le Colonel BEM Pierre Fwamba et la Gendarmerie nationale zaïroise » (16 février 2014) < <https://afridesk.org/retro-le-colonel-bem-pierre-fwamba-et-la-gendarmerie-nationale-zairoise/>> 21 octobre 2022.