

LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE A L'AUNE DES RÉFORMES DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ : EST-CE UNE POLICE DE PROXIMITÉ OU UNE POLICE DE « PROMISCUITÉ »¹ ?

Par

Elvis KUBANZILA MUZELA

*Diplômé d'Etudes Supérieures en Droit
Doctorant en Droit Pénal et Criminologie
Assistant à la Faculté de Droit et Chercheur au CERDAS, Université de Kinshasa
Membre de la deuxième cohorte du Collège doctoral « Humanités et Sociétés »
Agence universitaire de la Francophonie*

et

Christian KYABOBA KASOBWA

*Assistant et Apprenant en D.E.S. à la Faculté de Droit
Université de Kinshasa
Avocat au Barreau de Kinshasa/Gombe*

RÉSUMÉ

Cette étude interroge la politique sécuritaire en République Démocratique du Congo. Il a été constaté qu'une crise profonde traverse actuellement les services de sécurité, notamment la Police nationale congolaise et que les réponses qu'on y apporte manquent « intentionnellement » d'ambitions ou constituent des solutions problèmes. Les gouvernements se succèdent, les mécanismes et les réformes se multiplient mais ne trouvent aucune solution à cet épineux problème de la sécurité ou de la sécurisation de la population. La police qui devrait être au service de la population (police de proximité), choisit d'être au service du pouvoir politique, et elle n'interagit pas avec la population et devient un instrument du pouvoir politique (police de promiscuité ?), d'où la méfiance de celle-ci par celle-là.

Dans un nouveau paradigme, celle de l'émergence, l'étude abonde dans le sens d'une urgente nécessité de repenser la réforme de la police, en se servant du contexte de sa création mais aussi de son évolution dans le temps qui se caractérise par des balbutiements, afin de diagnostiquer le vrai problème en vue d'une bonne solution. La mise en place des mécanismes efficaces permettant à la police de réaliser correctement son travail, est nécessaire. Il ressort de l'étude que le parachèvement de la réforme de la police doit passer par une approche anthropologique de l'acteur principal de la gestion de la sécurité, tout en mettant au centre sa formation, qui doit être approfondie et continue mais aussi l'amener à respecter les textes et le doter des moyens matériels et financiers conséquents.

Mots-clés : *Police nationale congolaise, réforme, proximité, promiscuité, sécurité, malade*

¹ E. KABENGELE KALONJI, « Réforme de la PNC : Chronique d'un processus inachevé », in *Communication*, Séminaire de Criminologie, Ecole de Criminologie, Université de Kinshasa, Mars 2024, p. 3.

ABSTRACT

This study examines security policy in the Democratic Republic of Congo. It found that there is currently a deep crisis in the security services, particularly in the Congolese National Police, and that the responses to this crisis are either "intentionally" unambitious or problematic. Government after government, mechanisms and reforms multiply, but no solution is found to the thorny problem of ensuring the security and safety of the population. The police, who should be at the service of the population (community policing), choose to be at the service of political power, and do not interact with the population (promiscuity policing?), hence the latter's distrust of the police.

In a new paradigm, that of emergence, the study points to an urgent need to rethink police reform, using the context of its creation but also its evolution over time, which is characterized by stammering, in order to diagnose the real problem with a view to a good solution. Effective mechanisms need to be put in place to enable the police to do their job properly. The study shows that the completion of police reform must involve an anthropological approach to the main player in security management, with a focus on training, which must be thorough and ongoing, as well as compliance with the law and the provision of adequate material and financial resources.

Keywords: *Congolese National Police, reform, proximity, promiscuity, security, ill*

INTRODUCTION

Les Congolais ont contribué à la réforme du secteur de la sécurité, en particulier celle de la Police nationale congolaise. En 2001, le Président de la République de l'époque avait lancé le processus de réforme de la Police nationale congolaise lors de son discours d'investiture en tant que 4^{ème} Président de la République Démocratique du Congo. Il avait déclaré : « *Je ferai de la Police nationale congolaise une force républicaine, élitiste et légaliste, au service de la Nation congolaise afin de consolider la démocratie et de rester au service du peuple* »².

L'histoire nous renseigne qu'il a été tenu en Afrique du Sud, le Dialogue de Sun City (Dialogue entre congolaises et congolais), qui avait abouti à l'Accord Global et Inclusif, signé le 17 décembre 2002 à Pretoria, qui fut principalement guidé par « *les crises politiques récurrentes auxquelles la RDC est confrontée, depuis son indépendance* »³. Lesdites crises ont créé une méfiance dans le chef de la Population envers les Institutions de sécurité dont la Police nationale congolaise. Ainsi pour (ré)construire cette confiance, la recette

² Voir discours de l'ancien Président Joseph KABILA KABANGE lors de son investiture comme 4^{ème} Président de la République Démocratique du Congo, en janvier 2001, in www.google.com, consulté le 20 juillet 2017, à 18 heures.

³ E. KABENGELE KALONJI, *op. cit.*, p. 1.

proposée est la réforme du secteur de sécurité en l'occurrence : la Police, l'Armée, les Services de renseignements, et la Justice.

Par ailleurs, l'on peut, avec raison, certifier que la réforme de la PNC a été initiée sur la base des travaux du Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la police (GMRRR ou GMR3) de 2005⁴, lequel avait dressé un état des lieux et établi un diagnostic exhaustif négatif de la PNC, comme d'une police atypique et non professionnelle.

Selon ses considérations, le 15 mai 2005, le groupe de 23 spécialistes de la police du GMR3 avait soumis son rapport final au Ministre de la Sécurité, en respectant les références de sa mission. Dans son historique succinct de la Police nationale congolaise, le GMRRR souligne que « la situation après le conflit en RDC, suite à une quarantaine d'années de régime politique dictatorial, nécessite une réforme essentielle de la sécurité en général et de la police, qui est le fondement d'une véritable et durable démocratie », et conclut que « la PNC dans son état actuel ne peut en aucun cas prétendre jouer ce rôle de pilier d'un État de droit »⁵.

Dans une récente étude menée par Balingene Kahombo⁶ sous l'impulsion du RSSJ⁷, il en ressort que les perceptions des populations sur la Police nationale congolaise (PNC) sont largement négatives. Les personnes interrogées reprochent à la Police : son *inertie* manifestée par le retard dans les interventions, le manque de collaboration, etc., son *inefficacité* dans la protection des personnes et de leurs biens, notamment par le manque de professionnalisme, l'insuffisance de moyens logistiques..., les *abus* qui se traduisent notamment par les tracasseries, arrestations arbitraires pour des infractions dont certaines relèvent de l'imaginaire du policier, vols, tueries, tortures, corruption, extorsions, rançonnements, etc.

Ceci n'est pas nouveau, le rapport du GMRRR avait déjà en son temps relevé ce diagnostic. Malheureusement, plus de seize ans après que le rapport de GMRRR avait été rendu public, la PNC n'a pas encore atteint le niveau idéal d'organisation et de professionnalisation prévu dans le cadre de sa réforme. L'on a encore l'impression de faire du « surplace », « *Toza ko rond-point*⁸ », nous sommes en train de tourner en rond, comme dirait un musicien

⁴ Il a été mis en place par lettre N°25 /Cab/Min/Interdesec du 14 novembre 2005.

⁵ F. NIBOUGNIÉTOUO SOMDA, *Les enjeux de la réforme du secteur de sécurité en pays post-conflit : cas de la réforme de la police nationale congolaise*, Mémoire pour l'obtention du master II spécialisé en management stratégique et opérationnel, 2iE, 2012, p. 9.

⁶ Dans le cadre du Programme *Just Future* mis en œuvre par *African Security Sector Network* (ASSN) en partenariat avec le Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice (RRSSJ), l'étude a porté sur les « *Perceptions de la population sur la Police Nationale Congolaise* ».

⁷ E. KABENGELE KALONJI, *op. cit.*, p. 1.

⁸ *Idem.*

congolais, faire du cercle vicieux. D'où nos questionnements et/ou inquiétudes sur la réforme de la police.

La question centrale que pose cette étude est celle de savoir : « pourquoi la police congolaise est-elle malade ? ». Cette question mérite d'être complétée par d'autres notamment, celle de savoir : « si la vision de la réforme de la police nationale représentée par la doctrine de la police de proximité est-elle une illusion ou une réalité ? ».

En vue de répondre aux questions posées, trois points essentiels feront l'objet de cette étude. D'abord, il sera important de questionner l'évolution historique et légale des services de police en République Démocratique du Congo (I). Ensuite, analyser la réforme de la police nationale congolaise (II). Et enfin, réfléchir sur l'urgente nécessité d'une réforme claire et efficace de la police pour le renforcement des mécanismes de sécurisation de la population (III).

I. EVOLUTION HISTORIQUE ET LEGALE DES SERVICES DE POLICE EN RDC : ENTRE CRÉATION ET BALBUTIEMENTS DES PREMIERS SERVICES DE L'ORDRE

Pour appréhender la manière dont les divers services et institutions sont actuellement engagés dans la gestion de la police en RD Congo, il est nécessaire de les situer dans l'histoire et l'architecture institutionnelle de l'État congolais. Ce point vise à identifier les textes législatifs qui définissent les rôles et les responsabilités en matière de sécurité en interrogeant les interactions institutionnelles entre les différents acteurs du secteur de la police au niveau central, provincial et local. Les relations hiérarchiques de contrôle et de référence aux articles des textes définissant leurs responsabilités et missions respectives sont ainsi soulignées.

Les éléments suivants ont également pour objectif de repérer les éventuelles lacunes légales ainsi que les contradictions qui pourraient expliquer les confusions concernant les rôles et/ou les mandats. La mention des textes législatifs dépasse largement la simple analyse juridique positiviste. Cela a pour objectif de prouver que l'une des principales ressources dont disposent les acteurs congolais réside justement dans le cadre juridique existant, dont ils savent exploiter les avantages et les lacunes pour renforcer leur pouvoir. Cette ressource légale officielle est associée aux ressources qui peuvent être utilisées dans le cadre de réseaux informels puissants qui relient les divers acteurs et centres de décision, qui jouent un rôle essentiel au sein de la police congolaise.

A. La création de la Police nationale congolaise

Après l'indépendance qui a été accordée à contre cœur au Congo par la Belgique, le pays entre dans une première période chaotique (de 1960 à 1966), marquée par de nombreuses mutineries, sécessions, rébellions armées jusqu'au

coup d'État militaire du 24 novembre 1965, qui verra l'avènement du Général Mobutu au pouvoir. Les forces de police ont joué un rôle déstabilisateur depuis leur installation institutionnelle, ce qui a contribué à cette ambiance tumultueuse. À cette époque, les forces de police urbaines ont évolué vers les forces de police territoriales. Elles ont été abusivement utilisées par des politiciens afin de faire d'elles des actrices principales de la *balkanisation* du pays⁹.

Pour mettre fin au chaos et à la velléité séparatiste, le Président Mobutu décidera de réunir toutes ces forces en une seule : la PNC sera créée par Ordonnance présidentielle n° 66/423 de juillet 1966. Cette réforme consacre l'unité de commandement, de gestion et de répartition des effectifs pour l'ensemble des polices provinciales de la RDC et sépare la PNC de la Gendarmerie congolaise. Ces forces de police avaient pour mission officielle le maintien et le rétablissement de l'ordre public, de la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques et la surveillance¹⁰. De ce fait, ces services remplissaient une mission politique essentiellement vouée à la protection et à la perpétuation du pouvoir de régime du maréchal Mobutu.

B. Création de la Gendarmerie Nationale du Zaïre et de la Garde civile

Suite à la réunification du pays après de longues périodes de conflits tribaux, la République démocratique du Congo, maintenant la République du Zaïre, rassemble toutes les forces d'intégration nationale afin de contenir toutes les manifestations d'hostilité au régime. C'est pourquoi la Gendarmerie nationale a été fondée par l'ordonnance présidentielle n° 72/31 du 31 juillet 1972. Elle découle de la dissolution de la Police nationale et de la Gendarmerie des années de l'indépendance (connue sous le nom de gendarmerie congolaise comme mentionné précédemment), deux corps devenus inefficaces en raison de leur rivalité constante. Considérée comme une branche intégrale de l'armée, la Gendarmerie nationale a un caractère militaire¹¹.

⁹ Voy. E. KUBANZILA MUZELA, *La police judiciaire des parquets à l'aune de la réforme de la Police nationale congolaise : de la suppression à la survivance*, Mémoire de D.E.S., Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2023.

¹⁰ La réforme de 1966 organisera la PNC en quatre types de brigades : la Brigade d'intervention avec pour mission d'assurer la sécurité des biens et des personnes, la Brigade d'investigation avec les célèbres BSR (Brigade Spéciale de Recherches) chargée de poursuivre les enquêtes criminelles et le Bureau des Renseignements généraux en charge de la collecte des renseignements à transmettre à la BSR, la BR (Brigade Routière) et la BM (Brigade Mobile).

¹¹ Ce corps avait le privilège d'être doté des matériels spécifiques et charroi approprié tels que camions arroseurs, gaz lacrymogènes et armes létales. Il avait en son sein des unités anti terroristes, canines et marines.

En raison des problèmes économiques de cette période de la Seconde République, la Gendarmerie nationale est désormais dans un état de chaos¹² et elle s'est vite transformée en force d'oppression de la population. Cette dernière l'ayant complètement désavouée, elle sera remplacée par une autre force ayant la même mission qu'elle, mais mieux armée et mieux entraînée par le militaire. L'Ordonnance-loi n° 84-036 du 28 août 1984, modifiée et complétée par l'Ordonnance-loi n° 002 du 14 mars 1992, constitue la Garde civile, une police anti-émeute inspirée de la police fédérale allemande.

C. Les changements introduits par l'Alliance des Forces Armées pour la Libération du Congo (AFDL)

Le Président Mzee Laurent-Désiré Kabila met en place des troupes spéciales pour combler le vide sécuritaire laissé par les anciennes forces de l'ordre dans les villes du Congo, qui sont progressivement passées sous le contrôle de l'AFDL. Ces troupes sont distinctes des autres forces qui continuaient les combats. C'est ainsi que naîtra à Goma le 02 avril 1997, la police de la période de la guerre dite « de libération ». Comme nous pouvons le remarquer, le recrutement des tous ces hommes a été fait de façon précipitée et ceux-ci n'étaient pas préparés à leur mission. Malgré cette situation, ils étaient quand même maintenus pour assurer la sécurité de la population. Ce processus avait eu lieu et s'est maintenu jusqu'à la chute de la ville de Kinshasa, le 17 mai 1997. Pour y parvenir, le nouveau pouvoir fera appel à de nombreux officiers expérimentés de l'ex-gendarmerie nationale et de l'ex Garde civile du Zaïre. Il convient de souligner qu'à ce moment-là, aucun texte juridique ne sanctionne l'existence juridique de la PNC pendant la période de l'AFDL.

D. La création légale de la nouvelle Police nationale congolaise

Ce sont les Décrets-lois n° 002/2002 du 26 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la PNC et n° 042/2002 instituant le port des grades et insignes distincts en son sein qui lui conféreront la reconnaissance juridique.

Il y a lieu de souligner ici que le décret-loi n° 002/2002 du 26 janvier 2002 avait pour ambition de doter le pays d'une police de « service public » efficace et à même d'assurer la sécurité sur toute l'étendue de la RD Congo. Cette ambition se matérialise, du moins sur papier, dans la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, plus particulièrement dans ses articles 182 à 186.

¹² Cette période est caractérisée par de mauvaises conditions socioprofessionnelles au sein de ce corps. Ceci poussera les agents à rançonner régulièrement la population.

II. LA RÉFORME DE LA POLICE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : UN ETAT DES LIEUX

Au cours de cette deuxième partie de notre article, nous allons examiner en détail la mise en place du processus de réforme de la Police nationale congolaise.

A. La doctrine de la « police de proximité » au cœur des innovations de la réforme de la Police nationale congolaise

Nous pensions, ici, partager avec vous une « batterie » de questionnements et inquiétudes sur l'évolution du processus de réforme de la Police, qui à nos yeux, semble tourner en rond. Et presque chaque année, nous sommes dans une sorte d'éternel recommencement « *Toza ko rond-point* ».

Pour ne pas paraître indigeste, nous ferons ici brièvement état des questionnements relatifs à la Police de Proximité, à la limite sectorielle de mise en œuvre de la réforme ainsi qu'au « modèle voyageur » suivant l'expression consacrée de Jean-Pierre Olivier de Sardan¹³.

1. Police de proximité ou police de « promiscuité » ?

Dans une étude datée de 2012, Thierry Mayamba Nlandu se pose un questionnement de taille à savoir « police de proximité, une illusion ? »¹⁴. Ce questionnement vaut tout son pesant d'or dans la mesure où les grands acquis de la mise en œuvre de la Police de Proximité en RDC sont plus le fait des partenaires d'appui et semblent loin d'être une priorité « pratique » des autorités congolaises.

Le concept « Police de proximité », PDP en sigle, tire son fondement de la loi organique de 2011 sur la PNC, dont l'article 2, définit celle-ci comme un service public qui est accessible et à l'écoute de la population. Il est une nouvelle approche de la Police Nationale Congolaise (PNC) définie comme « *un mode de fonctionnement de la PNC qui prend en compte la demande de sécurité exprimée par la population* »¹⁵.

C'est dire que si une demande de sécurité n'est pas correctement exprimée par la population ; si la Police agit uniquement sur base de ses intuitions, on ne pourrait presque pas parler de Police de Proximité. Probablement, l'on peut

¹³ Lire à ce sujet, J.-P. Olivier de SARDAN, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, éd. Karthala, 2011 ; J.-P. Olivier de SARDAN, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2008.

¹⁴ T. MAYAMBA NLANDU, *Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels*, Kinshasa, IDS, 2012, p. 88.

¹⁵ CSRP, *Guide Pratique de la Police de Proximité en RDC*, Kinshasa, EUPOL, 2010.

être tenté de parler de la « *promiscuité* » en lieu et place de la « *proximité* » dans la mesure où l'environnement sécuritaire serait *pollué* par divers abus du policier.

La police de proximité est pour nous 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 »¹⁶.

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.

Cette approche de PDP n'a jamais été généralisée sur toute l'étendue de la RDC. Elle n'a été expérimentée que dans sept villes : Matadi (Kongo central), Kananga (Kasaï central), Bukavu (Sud-Kivu), Bunia (Ituri), Mbuji-Mayi (Kasaï Oriental), Lubumbashi (Haut-Katanga) et Kinshasa (dans l'unique Commune de Kinshasa)¹⁷.

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 locales¹⁸.

2. Limite de la mise en œuvre de la réforme sectorielle

L'une des craintes dans le cadre de la mise en œuvre des réformes sectorielles dont notamment la réforme de la police, c'est qu'elle ne soit ramenée à des changements fragmentaires, isolés et limités aux changements doctrinaux, à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et aux politiques de réduction des coûts. Ces changements sont souvent acquis sans accord de différentes parties prenantes et sans une approche de leur intégration. De tels changements ont peu de chances de durer et d'affecter la société¹⁹.

Par ailleurs, la réforme du secteur de sécurité fait partie intégrante des dispositifs tendant à la consolidation de l'Etat de droit. La consolidation d'un Etat de droit est un des véritables enjeux de tout processus de réforme à l'issue

¹⁶ T. MAYAMBA NLANDU, *Loc. cit.*

¹⁷ *Idem.*, p. 88.

¹⁸ *Ibidem*, p. 57.

¹⁹ RRSSJ, *Bâtir et renforcer la base de la réforme du secteur de sécurité et justice*, Note technique à l'attention du Président de la République, 31 janvier 2019.

d'un conflit armé. Et dans une approche « axée » sur les droits de l'homme, l'on considère la consolidation d'un Etat de droit comme le « thermomètre » du succès d'un processus de réforme du secteur de sécurité dont notamment la réforme de la police qui se doit d'aller de pair avec les autres réformes (armée, justice, services de renseignements).

Ainsi il est opportun, pour le Gouvernement congolais, de s'investir davantage dans la mise en œuvre de la réforme du secteur de sécurité de manière globale en créant plus de cohérence et corrélation dans les différents sous-secteurs de la réforme.

La réforme de la Police impliquerait celle de la justice ainsi que celle de l'armée et des services renseignements. La vision holistique d'une telle réforme nécessite de développer, au niveau du pays, une Stratégie de Sécurité Nationale²⁰ qui servirait de boussole aux réformes sectorielles de sorte qu'elles s'alignent sur une vision commune.

3. La réforme de la Police en RDC est-ce un modèle voyageur ?

Il s'avère que le succès d'un processus de Réforme du Secteur de Sécurité (RSS)²¹ repose principalement sur l'appropriation locale de toutes les parties prenantes (acteurs publics, prestataires de services de sécurité, mais également de tous les bénéficiaires (la population et la société civile).

En effet, il est vrai que la réforme de la Police a été initiée par le Gouvernement congolais, mais il est sans doute attesté que dans la mise en œuvre de la réforme de la Police, il y a l'intervention de plusieurs partenaires internationaux, notamment : l'Union européenne (PARP/Unité de gestion des projets (UGP), l'Appui à la modernisation de la gestion des ressources humaines et construction de l'Académie de Police (ACAPOL), la Coopération britannique (DFID), l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Police civile des Nations Unies (UNPOL), la Police de l'Union européenne (EUPOL/RD. Congo),

²⁰ La stratégie nationale de sécurité (SSN) vise à établir une stratégie cohérente pour garantir la défense et la sécurité publique, tout en préservant la légitimité démocratique. Elle offre une définition de la façon dont une nation définit la sécurité et la sûreté, ainsi que de son objectif pour y parvenir. Dans ce document, les principes essentiels privilégiés par la société sont exposés afin de garantir la sécurité nationale et la sûreté publique. C'est aussi un document concret qui offre à tous les acteurs du domaine de la sécurité la possibilité d'harmoniser leurs propres stratégies sectorielles et leurs politiques internes afin d'atteindre ces objectifs en respectant ces valeurs. Pour plus de détails, lire Centre d'Etudes Stratégiques de l'Afrique (CESA), *Développement d'une stratégie de sécurité nationale en Afrique : Outil de rédaction et consultation*, Washington, Janvier 2021, p. 2.

²¹ <http://issat.dcaf.ch/fre/Learn/La-presentation-de-la-RSS>), consulté le 12 mars 2024 à 11h 30'.

l'Ambassade de France, la Coopération technique belge (CTB), la Suède, les États-Unis d'Amérique, le *Search for Common Ground* (SFCG), la Fondation Konrad Adenauer, l'Afrique du Sud/ONG IDASA, le Canada, la Chine, Handicap International, etc.²²

Visiblement, certains des Partenaires d'appui, suivant les rapports d'évaluation du Comité de Suivi de la Réforme de la Police, ne suivent pas exactement le modèle de la PDP tel que proposé par le Gouvernement à travers le Comité de Suivi de la Réforme de la Police.

Dans un contexte où les intentions des uns et des autres ne sont pas toujours claires, l'on peut assimiler ce qui se fait pour certains à un « modèle voyageur » qui s'inscrit dans une logique *développementaliste de gouvernance*. On connaît avec J.-P. Olivier de Sardan, que le « modèle voyageur » est un type d'intervention qui a sa logique propre et qui s'organise en fort contraste avec les réalités et l'environnement du terrain d'application : plusieurs matériels sophistiqués, ainsi que des financements de haute envergure proviennent des institutions internationales du Nord qui s'organisent dans l'ignorance des spécificités locales²³.

Dans ce sens, la réforme est perçue comme un projet de développement monté par des agences internationales, élaboré par des experts extérieurs, doté de son personnel propre, de sa propre logistique, de son propre budget, de sa propre gestion, de ses propres règles du jeu pensées de l'extérieur. En d'autres termes, la réforme paraît être conceptualisée, mise en œuvre, suivie et évaluée par les partenaires extérieurs. Il s'agit là d'une situation d'entrave qui peut, certes, avoir des conséquences positives sur la qualité du service policier à délivrer à la population, mais dont les conséquences factuelles peuvent être néfastes.

Dans cette perspective, la réforme est également vue comme un projet de développement qui a un lien étroit avec les modèles voyageurs. C'est ce qui crée des sérieux problèmes d'adaptabilité sur le terrain, parce que « toute opération de développement rural peut être considérée comme la rencontre entre un projet donné et un milieu concret appelé à lui servir de support »²⁴. D'où l'importance majeure, dans le cas de la réforme de la police, de tenir compte de « l'environnement du projet »²⁵, c'est-à-dire du « contexte de mise en œuvre d'une intervention »²⁶.

²² CELLULE DE REFORME DE LA POLICE, *Point sur la mise en œuvre de la réforme de la Police nationale congolaise*, août 2014.

²³ J.-P. Olivier de SARDAN, *op. cit.*, p. 292.

²⁴ J.-M. YOUNG, « Évaluation de la filière arachide au Sénégal », in P. BOIRAL, J.-F. LANTERI et J.-P. Olivier de SARDAN (éd.), *Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala, 1985, p. 83.

²⁵ *Idem*, p. 84.

²⁶ J.-P. Olivier de SARDAN, *Op. cit.*, p. 297.

La réforme perçue comme un « modèle voyageur » accorde une place limitée à la participation locale. Généralement dans ce type d'approche, les populations locales sont cantonnées dans des rôles insignifiants, tout étant dans le privilège des institutions de développement. Donc, la participation des acteurs locaux demeure fortement encadrée et ne laisse pas un espace de liberté opérationnelle auxdits acteurs, obligés de suivre les normes officielles incorporées et n'ayant guère de chance d'être écoutés dans l'élaboration des règles du jeu alternatives au regard des réalités de terrain.

Avec cette allure, « la participation est exigée comme « ticket d'entrée » pour l'accès aux ressources des bailleurs de fonds »²⁷. Cela donne une faible légitimité du projet et pousse les agents de terrain aux « contournements » de ces règles constitutionnelles participatives.

On pourrait comprendre dans un autre sens que l'injonction participative est une imposition morale non négociable des concepteurs de projets, experts et bailleurs de fonds. Cela s'inscrit dans ce qu'on nomme « *la morale des donateurs* ». Ces derniers imposent transparence, redevabilité, droits de l'homme, promotion des femmes, etc.

Cependant, ces conditionnalités infantilisent les acteurs locaux, comme témoigne un proverbe africain : « La main qui reçoit est en dessous de la main qui donne ». Autrement dit, celui qui donne de l'argent se transforme automatiquement en « donneur de leçons » imposées aux bénéficiaires. Or, Olivier de Sardan souligne que cette « morale des donateurs » incorporée dans les projets est souvent en contradiction avec les attentes et les pratiques locales, et ne soulève pas une adhésion enthousiaste des acteurs concernés. Ces derniers ne partagent pas de telles injonctions qu'ils considèrent comme une nouvelle forme du colonialisme, dont les comptes sont loin d'avoir encore été complètement réglés²⁸.

Au regard de ce qui précède, la réforme serait porteuse, dès sa naissance, des limites de son efficacité, à cause de son caractère exogène dans la mesure où, à l'heure actuelle, le processus est presque à 90% financée par les Partenaires Extérieurs, d'où nous pouvons conclure que la réforme a été revêtue d'une sorte d'ineffectivité congénitale ; d'une maladie incurable, à cause de son contexte d'initiation.

²⁷ J.-P. Olivier de SARDAN, *Op. cit.*, p. 57.

²⁸ *Idem*, p. 297 et s.

III. URGENTE NECESSITÉ D'UNE RÉFORME CLAIRE ET ÉFFICACE DE LA POLICE EN RDC : RENFORCEMENT DES MÉCANISMES DE SÉCURISATION DE LA POPULATION

Dans une communication faite dans le cadre d'un séminaire de recherche en criminologie, Emmanuel Kabengele raconta une petite anecdote²⁹, il y a plus d'une année, nous avons eu à participer à la réunion du Comité de Pilotage d'un Programme d'Appui à la Réforme de la Police. Il était question de valider quelques réajustements budgétaires en rapport avec la partie « *infrastructures* » de ce programme.

L'impression que nous avons eue, selon la nature des débats qui étaient modérés par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, était que *la partie gouvernementale esquivait presque les aspects qui concernaient l'apport de la quote-part gouvernementale. C'est comme qui dirait que la réforme est l'effet de la Communauté Internationale et que si elle envisage construire certaines infrastructures, qu'elle en supporte entièrement la charge.*

Nous avons sollicité de prendre la parole pour attirer l'attention des membres présents à ce Comité de Pilotage, surtout ceux représentant de la partie congolaise que l'on ferait œuvre utile en s'activant dans la mise à jour, l'adoption et la promulgation de la loi portant programmation de la réforme de la Police, qui à notre sens, se révèle comme affirmation de la volonté politique du Gouvernement de décaisser progressivement les moyens financiers en appui au Plan d'Actions Quinquennal de réforme de la Police. Ne pas le faire, témoignerait de la volonté de laisser notre Police, dans ses conditions actuelles ! Car la volonté politique n'est pas à rechercher dans la « *liturgie de la parole* » de nos autorités, mais *plutôt dans le décaissement effectif des moyens en appui à la réforme de la Police Nationale Congolaise. C'est le seul pari à gagner.*

Cependant, au regard de cette situation et dans le cadre de cette recherche, nous pensons que la bonne réussite de celle-ci dépend d'un certain nombre des facteurs notamment la question du financement du processus et la responsabilisation des acteurs qui interviennent dans le processus.

Une fois que les moyens seront réellement mis à la disposition des acteurs, il va falloir après réfléchir sur la manière de mettre en œuvre toutes les innovations de la réforme en vue d'une mise en place effective de la doctrine de la « *police de proximité* », qui doit passer par le renouvellement ou le rajeunissement du personnel (agents de la police) qui assure la mission de police (sécurisation de la population et de leurs biens).

²⁹ E. KABENGELE KALONJI, *Op. cit.*, p. 8.

Après un recrutement qualitatif, en vue d'un rajeunissement de ce corps, il faut d'abord penser à la formation de ces acteurs et celle-ci doit être approfondie, régulière et continue, afin de permettre aux agents nouvellement recrutés et à d'autres, de renforcer leurs capacités d'action. Ensuite, il faut doter ces agents des moyens matériels adéquats en vue de la réalisation de leur travail et enfin, assurer un traitement pouvant permettre à ceux-ci d'être à l'abri de leurs besoins sociaux.

Au-delà de cette dimension centrée sur les finances, il faut un suivi et une redevabilité qui soient à même de contrôler et évaluer le travail de la Police nationale en vue de son efficacité sur terrain.

Nous ne pouvons pas terminer cette étude sans faire mention à la question de la police judiciaire congolaise qui laisse couler beaucoup d'encre et risque de compromettre les efforts du Gouvernement central dans les réformes sécuritaires, de ternir l'image du processus d'instauration et de consolidation de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo et d'ébranler tout le système de la justice pénale.

De plus, avec l'avènement de l'Internet et des Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), on assiste de plus en plus à la suppression des frontières géopolitiques [...]. Cette nouvelle réalité, faisant désormais partie intégrante de la vie quotidienne de l'Homme, bouscule sans ambages les règles de droit préétablies³⁰.

C'est ainsi que nous émettons le vœu de voir le législateur congolais « régler sans cesse les nouveaux domaines de la vie sociale afin d'éviter des problèmes de tous genres ou au mieux, de les cantonner »³¹. Toutefois, si les règles sont préexistantes et qu'il est des enjeux sécuritaires se jouant dans un univers virtuel, « des règles spécifiques et/ou une adaptation des règles de l'univers matériel vers celui de l'immatériel, a fortiori, s'imposent »³². D'où, la Police nationale congolaise (PNC) doit être prête et mieux équipée pour entrer de plain-pied dans le monde du numérique, autrement appelé le *cyber espace*.

³⁰ C. KYABOBA KASOBWA, « L'interprétation du contrat électronique en droit positif congolais », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement durable*, Revue africaine interdisciplinaire, 25^e année, n° 072, Vol. II, Editions I.A.D.H.D., Kinshasa, Juillet - Septembre 2021, p. 83.

³¹ C. KYABOBA KASOBWA, « Etat de la question sur la formation du contrat électronique en droit congolais des obligations », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement durable*, Revue africaine interdisciplinaire, 25^e année, n° 073, Vol. II, Editions I.A.D.H.D., Kinshasa, Octobre - Décembre 2021, p. 241.

³² *Idem*, p. 261.

En vue d'assurer l'efficacité de l'administration de la justice pénale et lutter contre l'impunité à travers le travail de la police judiciaire, il faille résoudre le problème de l'ambiguïté qui gravite autour du statut juridique de la police judiciaire congolaise et régler la question de la double dépendance que subit la mission de police judiciaire en République Démocratique du Congo.

CONCLUSION

Le présent article a examiné deux questions importantes au sujet de la Police nationale congolaise. D'une part, il a été question de relever les problèmes que pose la réforme de la Police nationale en République Démocratique du Congo et d'autre part, il s'agissait d'analyser les difficultés de la mise en œuvre des législations qui organisent cette réforme.

Globalement, il ressort de cette étude un diagnostic qui fait état d'une maladie « congénitale » qui se trouve être le centre de tous les problèmes de blocage du processus de réforme de la Police nationale congolaise et des mésaventures de ses agents qui constituent, aujourd'hui, une source d'insécurité pour la population congolaise.

Dans un premier moment, l'étude a analysé l'évolution historique et légale de la police en République Démocratique du Congo, partant de la création de ce corps, jusqu'aux différents balbutiements et confusions des rôles qu'il y a eu entre le service de l'ordre et l'armée nationale.

Dans un deuxième moment, la question de la réforme de la Police nationale congolaise a été traitée en commençant par les innovations qui se trouvent être centrées sur la doctrine de la « police de proximité » qui s'est transformé en « police de promiscuité » partant de la situation, avant tout comme après, la réforme de la Police nationale congolaise.

En troisième lieu, il a été fait mention de l'urgente nécessité du renforcement des mécanismes de sécurisation de la population et de la réussite du processus de la réforme de la Police nationale congolaise.

Le diagnostic étant fait, il est à présent opportun non seulement de résoudre très rapidement le problème de financement du processus de réforme de la Police nationale congolaise, mais aussi et surtout de doter les agents de cette police des moyens matériels et financiers conséquents capables de leur permettre la réalisation efficace de leurs missions. De plus, cette réforme doit être claire, bien définie, réaliste et faisable d'une part, et d'autre part, les pouvoirs publics sont tenus de veiller au recrutement qualitatif des agents de la Police nationale congolaise, de leur assurer une formation professionnelle approfondie, régulière et continue, de contrôler et d'évaluer régulièrement leur travail en vue d'un suivi efficace et d'une redevabilité objective.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CSRP, *Guide Pratique de la Police de Proximité en RDC*, Kinshasa, EUPOL, 2010.
- KABENGELE KALONJI, E., « Réforme de la PNC : Chronique d'un processus inachevé », in *Communication*, Séminaire de Criminologie, Ecole de Criminologie, Université de Kinshasa, Mars 2024.
- KUBANZILA MUZELA, E., *La police judiciaire des parquets à l'aune de la réforme de la Police nationale congolaise : de la suppression à la survivance*, Mémoire de D.E.S., Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2023.
- KYABOBA KASOBWA, C., « L'interprétation du contrat électronique en droit positif congolais », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement durable*, Revue africaine interdisciplinaire, 25^e année, n° 072, Vol. II, Editions I.A.D.H.D., Kinshasa, Juillet - Septembre 2021, p. 83.
- KYABOBA KASOBWA, C., « Etat de la question sur la formation du contrat électronique en droit congolais des obligations », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement durable*, Revue africaine interdisciplinaire, 25^e année, n° 073, Vol. II, Editions I.A.D.H.D., Kinshasa, Octobre - Décembre 2021, p. 241.
- MAYAMBA NLANDU, T., *Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels*, Kinshasa, IDS, 2012.
- NIBOUGNIÉTOUO SOMDA, N., *Les enjeux de la réforme du secteur de sécurité en pays post-conflit : cas de la réforme de la police nationale congolaise*, Mémoire pour l'obtention du master II spécialisé en management stratégique et opérationnel, 2iE, 2012.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, éd. Karthala, 2011.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Académia-Bruylant, 2008.
- RRSSJ, *Bâtir et renforcer la base de la réforme du secteur de sécurité et justice*, Note technique à l'attention du Président de la République, 31 janvier 2019.
- YOUNG, J.-M., « Évaluation de la filière arachide au Sénégal », in P. BOIRAL, J.-F. LANTERI et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (éd.), *Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala, 1985.