

LE CHANGEMENT DU PARADIGME SECURITAIRE A L'AUNE DE LA POLICE DE PROXIMITE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Goyon MAOMBI MILEMBA*

Résumé

Le processus de réforme de la police en République Démocratique du Congo, introduit un nouveau paradigme sécuritaire ; le mode de fonctionnement des unités de la police est désormais par la police de proximité, mettant au centre de ses intérêts les besoins sécuritaires exprimés par la population avec l'objectif d'un policier pour 30 habitants. La police de proximité fonctionne avec les organes de concertation : le Conseil local pour la sécurité de proximité réglementé par le Décret u Premier Ministre n°13/041 du 16 Septembre 2013, les forums des quartiers, des groupements ou de village, qui ne sont pas formellement réglementé par le texte précité. Le nouveau paradigme introduit la société civile dans la machine sécuritaire, tout en excluant d'autres services traditionnels du secteur de sécurité (DGM, ANR, etc.). Cependant, la mise en œuvre du nouveau paradigme caractérisé par la police de proximité risquerait d'être ancrée dans un optimisme excessif, le processus semblerait être sous la conduite des partenaires internationaux dans quelques Provinces dites « pilotes ». C'est pourquoi, la concrétisation de ce nouveau paradigme, jusque-là « textuel » encore, nécessite la volonté politique dans le chef des autorités gouvernementales.

Mots-clés : *paradigme sécuritaire, police de proximité, police congolaise, sécurité, changement de paradigme*

Introduction

En République Démocratique du Congo, la population caresse le rêve de vivre dans la paix et loin de l'insécurité. Cet espoir discret¹³⁹ dans le chef de la population renferme un impératif à la classe dirigeante de former un Etat fort à la configuration de la providence, du moins, en matière de la protection des personnes et de leurs biens.

Depuis la nuit des temps, la souveraineté et la sécurité nationale sont

* Licence (Université de Goma), Chef de travaux à l'Université de Goma, Avocat au Barreau de Goma. goyonmilemba@gmail.com

¹³⁹ I. MINGASHANG « Les contraintes épistémologiques inhérentes à la conception de l'Etat de Droit en tant que paradigme constitutif de la démocratie contemporaine », in CADHD, 16^{ème} année, n° 096, vol I, juillet-septembre 2012, p.p. 64-65

considérés comme facteurs de tout Etat viable¹⁴⁰, c'est le paradigme traditionnellement connue en Afrique lorsqu'il s'agit de relever la question aussi « *chaude* » qu'est la sécurité !

De nos jours, par une démarche « étapiste » ce paradigme traditionnel est en pleine mutation ; si la sécurité a été l'apanage des seules autorités étatiques à travers les services spécialisés, actuellement d'autres forces, jadis « *penitus extranei* », sont en train de s'introduire dans ce qui avait toujours été le champ clos des autorités étatiques.

Toutefois, loin de relever d'une génération spontanée¹⁴¹, l'émergence du nouveau paradigme résulte dans certains cas de la volonté politique porté par des valeurs, symboles, croyances et représentations de la *redevabilité* du secteur de sécurité.

Qu'en est-il de la République Démocratique du Congo ?

Le nouveau paradigme sécuritaire axé sur la police de proximité en République Démocratique du Congo (RD Congo) est en vogue, du moins, sur le plan textuel, il en va ainsi, depuis le lancement du processus de la réforme de la police en Août 2004.

L'expression « Réforme du secteur de la sécurité » est né à la fin des années 1990¹⁴² et sert à désigner la transformation du système de sécurité, lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soient respectueux des normes démocratiques et des saints principes de bonne gestion des affaires publiques et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité¹⁴³.

La police congolaise était dès sa gestation atypique, ayant l'image d'une grande mosaïque composite avec des éléments de l'ex-gendarmerie du régime MOBUTU, des éléments de la garde civils, des militaires, les combattants des ex- forces belligérantes, des miliciens, veuves et orphelins des militaires tués au front, des jeunes diplômés recrutés pour le besoin de la cause, etc. La formation policière était à des années lumières d'être perceptible.

L'idée de la police de proximité commence avec le tout premier organe créé par le gouvernement en charge de définir les axes prioritaires de

¹⁴⁰ Union interparlementaire ; centre pour le contrôle démocratique des forces armées, contrôle démocratique des forces armées ; contrôle parlementaire du secteur de sécurité, n° 05, 2003, p.2,

¹⁴¹ I. MINGASHANG, *op. cit.*, p.65

¹⁴² VALASEK, « La place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité », boîte à outils, Genève, DCAF, OSCE/BIDDH, UN INSTRAW, 2008, p.1

¹⁴³ CAD – OCDE, Réforme des systèmes de sécurité et gouvernances, Paris, 2005, p.26

la réforme, le Groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation de la Police Nationale Congolaise (GMRRR) en Novembre 2005. Dans son rapport final, le GMRRR présentait la nécessité d'une police proche de la population, pour répondre aux besoins de paix et de tranquillité. Afin de consolider les acquis du GMRRR, un séminaire national sera convoqué en Avril 2007 pour débattre des conclusions du GMRRR. La composition de l'auditoire présageait les signes avant-coureurs du nouveau paradigme ; en effet, à côté des participants venus du gouvernement, des partenaires internationaux, il avait une importante et significative présence de la société civile. Les participants trouvèrent des mots justes pour la future police congolaise : *un service public national accessible, soumis à l'autorité civile, respectant les droits humains*. Le séminaire avait en outre recommandé la consolidation de l'idée du GMRRR sur le partenariat entre la police et la société civile dans l'optique de la police de proximité.

Quid de la police de proximité comme nouveau paradigme sécuritaire en R.D Congo ?

La doctrine congolaise sur la police de proximité est l'œuvre du Comité de suivi de la réforme de la police (CSRP), créé en septembre 2007, en remplacement du GMRRR. La police de proximité est le mode de fonctionnement des unités de la police qui met de l'importance sur les besoins sécuritaires exprimés par la population. Elle constitue dans la logique, un mariage entre civil et policier dans la lutte contre l'insécurité.

La mise en œuvre de la police de proximité est faite à travers les organes de concertation : le conseil local pour la sécurité de proximité, au niveau de la commune, du secteur et de la chefferie. Les forums de quartier, de groupement et des villages pour récolter et débattre les stratégies communes de lutte contre l'insécurité, conjointement avec les autorités policières à la base. Ces organes fonctionnent autour des principes de proximité, de partenariat, de prévention, de résolution des problèmes, de *redevabilité* et du respect des droits humains avec l'objectif d'un policier pour 30 habitants.

Il y a la participation effective des membres de la société civile aux travaux du conseil local pour la sécurité de proximité aux termes du décret du Premier Ministre n° 13/041 du 16 Septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des conseils locaux pour la sécurité de proximité.

L'approche de la police de proximité met de l'accent sur les organes de concertation, avec l'existence théorique d'une interaction entre les forces de la police et la population, pour lutter contre l'insécurité sécurisée (I). Ce

nouveau paradigme intègre la société civile dans la machine fonctionnelle des organes de concertation, avec l'idée que exclure la population de la sécurité, c'est biaiser les résultats *a priori*, connaissant le caractère « *monstrueux* » encore ancré à la sécurité, l'implication de la société civile n'imprime-t-elle pas sur une feuille en couleur un optimisme excessif.

Autrement dit, les organes de concertation, ne seront pas au cœur des forces d'accusation, et des questions-réponses, au moyen d'opportunité parfaitement hasardeuse du manque de culture de rencontre créé depuis belle lurette entre police et population à travers les organisations de la société civile. D'où la nécessité de donner un aspect réaliste à ce nouveau paradigme (II).

I. Les organes de concertation dans la mise en œuvre de la police de proximité

La police de proximité comme mode de fonctionnement des unités de la police mettent en place des organes de concertation :

- Le conseil local pour la sécurité de proximité ;
- Les forums de quartiers, des groupements et des villages.

A. Le conseil local pour la sécurité de proximité

Le Conseil local pour la sécurité de proximité (CLSP) est un forum participatif institué par le Décret du Premier Ministre N° 13/041 du 16 septembre 2013, au niveau de la commune, du secteur, et de la chefferie.

L'originalité du CLSP est de permettre la concertation en impliquant directement les représentants de la société civile¹⁴⁴. Le CLSP recherche des solutions globales et durables aux problèmes de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques dans le ressort d'une commune, d'une chefferie, et d'un secteur.

Dans son organisation, le CLSP, est composé d'un Président qui est le bourgmestre de la commune, le chef de secteur ou chef de chefferie. Parmi les membres siégeant régulièrement en son sein, l'on retrouve un officier du Ministère Public du ressort, le commandant du commissariat de police, deux représentants de la société civile. Ils sont assistés d'un secrétariat. Le financement du conseil local pour la sécurité de proximité est inscrit au budget de la commune, du secteur ou de la chefferie¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Cette idée ressort clairement de l'article du décret sous examen. « Le conseil local pour la sécurité de proximité est un cadre de concertation entre les acteurs publics et les représentants de la société civile »

¹⁴⁵ Article 14 du Décret N° 13/041 du 16 septembre 2013

Enfin, les activités du CLSP sont surveillées par les organes délibérants des entités concernées, mais en attendant leur mise en place, les attributions leur dévolues sont assurées par le Président du conseil local pour la sécurité de proximité¹⁴⁶.

A notre avis, le conseil local pour la sécurité de proximité fera face à d'énormes défis qui risqueraient de faire son existence utopique :

- Nombreux seront les ennemis du CLSP, tous ceux qui ne se retrouvent pas dans le schéma de la police de proximité pourtant acteurs dans les services du secteur de sécurité ; c'est notamment : l'Agence Nationale de Renseignement ; la Direction Générale de Migration, les Forces Armées de la République Démocratique du Congo. Ces services voudraient prendre le statu quo transcendant, car désormais leurs rôles restent réduits, effacés des réunions sécuritaires sous le format de concertation.
- Le conseil local pour la sécurité de proximité est étroitement lié à la fécondité de l'option démocratique avec l'organisation des élections locales, municipales, afin de permettre la mise en place des organes délibérants pour contrôler ses activités.

B. Les Forums de quartiers, groupements ou de villages

Au niveau du quartier, du groupement ou du village, un forum est mis en place pour permettre une consultation régulière de la population sur les problèmes sécuritaires. Les doléances de la population sont exprimées librement pour permettre au conseil local pour la sécurité de proximité de prendre toutes les dispositions qui s'imposent. Ces forums sont ouverts à la population locale afin de débattre des problèmes locaux d'insécurité sous la conduite du chef de quartier, avec la présence du commandement du sous-commissariat. Le Décret N° 13/041 du 16 septembre 2013, tout en faisant référence aux forums de quartier, de groupement ou de village n'a pas règlementé leur organisation et leur fonctionnement.

On ne construit rien de durable sans grands rêves, sans grandes ambitions ; et, bien entendu sans ferveur, sans enthousiasme, sans émotion ; la police de proximité semblerait n'être que la préoccupation des partenaires étrangers. Le gouvernement congolais est presque à la merci de ces organismes dans la mise en œuvre de ce nouveau paradigme sécuritaire.

En effet, sur toute l'étendue du territoire national l'on observe certaines tentatives dans les provinces du Kongo central, l'ex Kasai-Occidental et le Sud-Kivu avec l'accompagnement du programme *redevabilité* du secteur de sécurité et réforme de la police, financé par le

¹⁴⁶ Résumé de l'article 18 du Décret 13/041 du 16 septembre 2013

gouvernement britannique, mais ce projet a déjà pris fin. Il en est ainsi à Bunia, avec l'accompagnement du Programme des Nations Unies pour le développement¹⁴⁷, et dont le projet a pris fin depuis janvier 2014. Il est temps que le gouvernement de la République prenne en main ce processus. Le Professeur OBENGA soutient que dans le monde actuel la règle reste '*chacun pour soi*' le partage n'est pas encore un indice palpable dans la vie des Nations du monde¹⁴⁸.

II. La contribution de la société civile au nouveau paradigme

La police de proximité marque sa présence proche de la population, et considère la sécurité comme une affaire non seulement de la police, mais aussi de la population.

Comment considérer un tel mariage non précédé par des fiançailles ?

La population ne cesse d'accuser les forces de police des arrestations arbitraires et les détentions illégales, des extorsions, des tracasseries routières, la torture, le harcèlement de la population sous prétexte de collaborer avec l'ennemi, les abus du pouvoir, la persécution des journalistes et des défenseurs de droit de l'homme,... tous ces drames sont au cœur des préoccupations de la population lorsqu'on évoque la police.

Il suffit qu'une personne se présente comme policier, la réaction la plus attendue sera de s'entendre dire, que les policiers sont méchants, ils prennent les téléphones la nuit..., ces genres d'accusation du congolais ordinaire risqueraient d'être au cœur des débats dans les organes de concertation, avec risque d'oublier d'attaquer le taureau par les cornes, les débats risqueraient d'être réduits à une défense de soi.

A. *Quid de la société civile dans la police de proximité ?*

¹⁴⁷ Objectifs du projet soutenu par le PNUD à Bunia : 1) Appuyer la conception, l'implémentation et le fonctionnement des Conseils Locaux de Sécurité (CLS); élément clef du dispositif de gouvernance civile de la police de proximité ;

2) Appuyer l'introduction de la police de proximité à travers les sessions d'information et de formation de la population de Bunia pour améliorer leurs relations avec la police ;

3) Appuyer les structures de suivi et de contrôle intervenant dans le cadre de la mise en œuvre de la police de Proximité, Quant aux résultats il y'a lieu de citer :

1) Les Conseils Locaux de Sécurité (CLS) sont installés à Bunia et disposent de Diagnostics de sécurité ainsi que de Plans Locaux de Sécurité (PLS) pour améliorer leur fonctionnement ;

2) Les populations de Bunia sont informées sur la police de proximité et utilisent ces informations pour améliorer leurs relations avec la police ;

3) Les capacités du personnel des Commissariats et sous-commissariats sont renforcées pour fournir les prestations de qualité en matière de police de proximité ;

4) Les infrastructures policières dans les zones des CLS appuyés sont mises en place pour assurer une police de proximité efficace ;

5) Les structures de suivi et de contrôle intervenant dans le cadre de la mise en œuvre de la police de proximité sont appuyées.

¹⁴⁸ TH. OBENGA, *op cit*, p.15

Il s'agit des organisations de la société civile de l'entité ayant une existence légale datant d'au moins une année et enregistrée dans l'entité. Ces organisations doivent désigner de façon concertée deux délégués et deux délégués suppléants en tenant compte de la parité. Le mandat des représentants de la société civile désignés au sein du conseil local pour la sécurité de proximité est de trois ans non renouvelable s¹⁴⁹.

B. Quelle contribution de la société civile ?

Les autorités ne sont pas nécessairement et toujours pleinement conscientes des questions de sécurité que les citoyens jugent prioritaires¹⁵⁰. Or, la société civile constamment en contact avec ces derniers, pourrait être bien placée pour en faire entendre la voix. C'est la philosophie de la création du CLSP. Cependant, il faut avoir en conscience les difficultés liées au caractère «*monstrueux*» de la sécurité, renforcé notamment par le caractère «*secret*» qui peut entraver la volonté de transparence et de *redevabilité*, et même du contrôle parlementaire.

Ensuite la sécurité est un champ éminemment complexe et la société civile est appelée à jouer un rôle dans ce nouveau paradigme, il est nécessaire de faire le choix sur les organisations ayant une expertise en la matière. Plus concrètement, dans nouveau paradigme, la société civile est appelée à effectuer des analyses et établir le diagnostic de sécurité sur base des échanges d'informations sur la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique ; à exprimer les besoins sécuritaires de la population, collectés par le biais des forums de quartier ou de village. La société civile est appelée à initier les projets locaux de sécurité de proximité pour la réalisation des priorités de la population en matière sécuritaire. En fin la société civile est appelé e à surveiller la mise en œuvre du plan local de sécurité de proximité.

Il est important d'indiquer que la société civile doit comprendre que l'Etat est le seul dans la société à disposer du monopole légitime de la force. Dans le CLSP, les forces vives évaluent la mise en œuvre des décisions prises sans se substituer aux forces de la police.

La banque mondiale estime que la bonne gouvernance est caractérisée par des décisions prévisibles ouvertes et éclairées, des fonctionnaires respectueux de leur déontologie et soucieux du bien public, par l'Etat de droit, des procédures transparentes et une société civile forte qui participe à la chose publique. La mauvaise gouvernance quant à elle, se caractérise par l'arbitraire des décisions, une fonction publique échappant à tout contrôle, des systèmes juridiques injustes ou non appliqués, un exécutif qui abuse de

¹⁴⁹ Articles 7 et 8 du Décret 13/041 du 16 septembre 2013

¹⁵⁰ Union interparlementaire, op cit, p.19

ses pouvoirs, une société civile à l'écart des affaires publiques et une corruption effrénée¹⁵¹.

Conclusion

La police de proximité doit observer les fondamentaux de proximité, partenariat, prévention, résolution des problèmes, respect des droits de l'homme et *redevabilité*.

Le gouvernement prévoit l'implantation progressive de ce programme dans toutes les provinces comme prévu dans la loi de programmation des crédits, promulguée le 24 décembre 2013, la loi n°13/034 portant programmation de la mise en œuvre de la réforme de la Police nationale congolaise (PNC) pour la période de 2014 à 2017¹⁵².

Pour atteindre les objectifs de la réforme, la loi susdite « *prévoit des crédits budgétaires arrêtés à 750.396.689.410,00 FC pour la période susvisée* »¹⁵³. Nous déplorons qu'actuellement ce programme a connu ses débuts avec les partenaires au développement, nous avons cité le programme *redevabilité* du secteur de sécurité et réforme de la police appuyé par le gouvernement britannique à Bukavu, à Matadi et à Kananga, mais aussi à Bunia avec l'appui du programme des Nations Unies pour le développement, il y a également la commune de Kinshasa dans la ville province de Kinshasa avec l'appui de la police de l'Union européenne.

Au vu de tout ce qui précède, pour donner l'aspect réaliste au nouveau paradigme il y a nécessité d'une volonté politique dans le chef des autorités. Pas de volonté politique, pas de résultat.¹⁵⁴ La volonté politique n'est pas incompatible avec le bon sens, la raison, mais c'est une raison éclairée qui doit motiver à son tour la politique¹⁵⁵. En l'absence de la volonté politique ce nouveau paradigme ne sera que la consécration d'un optimisme excessif sans résultat palpable.

¹⁵¹ World Bank, 1994, *Governance : the world bank's experience*, Washington, 1994

¹⁵² Cette loi se base sur le plan d'action quinquennal de la réforme de la police nationale et vise ainsi à donner un cadre légal cohérent à l'ensemble d'actions nécessaires pour la période de 2014 à 2017

¹⁵³ 833774099,3444444 en dollars Américains.

¹⁵⁴ OXFAM, *Rapport sur le secteur de sécurité en République Démocratique du Congo*, avec Colin THOMAS, JENSEN et TAKA.R

¹⁵⁵ TH. OBENGA, *op. cit.*, p. 55.

Bibliographie

1. Texte légal

Décret N° 13/041 du 16 septembre 2013, portant organisation et fonctionnement des conseils locaux pour la sécurité de proximité.

2. Ouvrages et autres sources

CAD-OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance, lignes directrices*, Paris, 2005 ;

KRISTIN VALASEK, *La place du genre dans la réforme du secteur de sécurité*, Boîte à outils, Genève, DCAF, OSCE, UN, 2008 ;

POLICE NATIONALE CONGOLAISE, *Guide pratique de la police de proximité en RD Congo*, éd. EUPOL, 1ère édition, Kinshasa 2010 ;

OBENG, TH. *L'Université africaine dans le cadre de l'Union Africaine*, éd. Pyramide, Papyrus Presse, Coll. NERMER, Paris, 2003 ;

MINGASHANG, I., ' ' les contraintes épistémologiques inhérentes à la conception de l'Etat de droit en tant que paradigme constitutif de la démocratie contemporaine », in CADHD, 16ème année, Vol. I, juillet-septembre 2012, pp. 64-93 ;

CAD-OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité ; soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, Paris, 2007.

World Bank, 1994, *Governance : the world bank's experience*, Washington, 1994

OXFAM, Rapport sur le secteur de sécurité en République Démocratique du Congo, avec Colin THOMAS, JENSEN et TAKA.R

3. WEBOGRAPHIE

www.rssj-rdc.org, site officiel du Réseau pour la réforme du secteur de sécurité et de justice en RDC.

www.csrp.cd site officiel du comité de suivi de la réforme de la police en RDC.