

ANALYSE CRITIQUE SUR L'ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ETAT : CAS DE LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE

CRITICAL ANALYSIS OF THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE STATE PUBLIC SERVICE: CASE OF THE CONGOLESE NATIONAL POLICE

Joseph MWEZE SEBUMBA^{1*}, Pr Dr Christ Hermann POUNAH²

^{1*3}Défenseur Judiciaire, Juge assumé au Tribunal de Paix près le Tribunal de Grande Instance de Bukavu, Doctorant à la Faculté de Sciences Juridique Politique et Administrative de l'Université de Lisala (UNILIS) et Recteur de l'Université de Proximité de Bukavu, ^{1*}Tél : +243 997338370 E-mail : josephsebumba@gmail.com.

² Mobile +241 77 47 44 00 E-mail : hermannchrist@gmail.com

Corresponding Author :

Résumé

La notion de la police est héritée de l'Antiquité avec les villes ayant conservé une municipalité. C'est à partir du IXème siècle, dans les « villes franches » ou communes libres qui possèdent le droit de s'administrer.

Sous l'Ancien Régime, le pouvoir de police est exercé par les conseils municipaux sauf dans la capitale, où, à partir du XVIIème siècle, elle est rentrée à la ville à Paris pour être confiée à un officier du roi, appelé lieutenant-général de police.

Cette notion qui rencontre un vif succès institutionnel et doctrinal de la fin du XVIIème au milieu du XVIIIème siècle.

On a longtemps pensé « la police » essentiellement dans ses rapports au crime et à la norme et à la déviance, à l'ordre et au désordre, à la violence...Mais d'autres questions essentielles nécessitent d'être sans cesse travaillées et affinées.

Une question se pose que l'existence d'une Police nationale semble avoir fait perdre de vue : à qui appartiennent les pouvoirs de police ? On le sait, la réponse est très différente selon les pays, leur histoire, leurs cultures, les époques. Si tout semble opposer les traditions anglo-saxonnes et française fut essentiellement municipale jusqu'en 1941 et que si, au XIXe Siècle, le pouvoir central s'était réservé nomination des maires, ces derniers sont devenus, par la loi Goblet (1882) et la loi municipale (1884) les chefs véritables de la police (sauf à Paris, Lyon et quelques villes dont les polices furent étatisées). Ils resteront jusqu'en 1941 et on a vu depuis 1978 réapparaître des polices municipales.

Par ailleurs, en République Démocratique du Congo, les pouvoirs de police appartiennent à l'Etat et relève du ministère de l'intérieur.

Mots-clés : Analyse critique, organisation, fonctionnement, service public, Etat, Police nationale.

Abstract

The notion of the police is inherited from Antiquity with cities having retained a municipality. It is from the 9th century, in the « free towns » or free communes which have the right to administer themselves.

Under the old Regime, police power was exercised by municipal councils except in the capital, where, from the 8th century, it returned to the city of Paris to be entrusted to an officer of the king, called lieutenant-general of police.

This notion which met with great institutional and doctrinal success from the end of the 17th to the middle of the 18th century. We have long thought of « the police » essentially in their relationships to crime and norms and deviance, to order and disorder, to violence...But other essential questions require constant work and refined.

A question arises that the existence of a National Police seems to have lost sight of :who owns the police powers ? We know that the answer is very different depending on the country, their history, their cultures and the times. If everything seems to oppose the Anglo-Saxon and French traditions was essentially multiple until 1941 and if, in the 19th Century, the central power had reserved the appointment of mayors, the latter became, by the Goblet law (1882) and the municipal law (1884) the real heads of the police («except in Paris, Lyon and a few cities whose police officers were state-controlled»). They remained until 1941 and since 1978 we have seen the reappearance of municipal police forces. Furthermore, in the Democratic Republic of Congo, police powers belong to the State and come under the Ministry of the Interior.

Keywords: Critical analysis, organization, functioning, public service, State, National Police.

0. INTRODUCTION

La stabilisation et la consolidation de la paix passent par le renforcement de l'autorité étatique sur l'ensemble du territoire national.

Les indicateurs importants de la restauration et du renforcement de l'autorité de l'Etat incluent le déploiement dans les commissariats réhabilités d'une force de police formée, équipée et efficace, la présence de l'administration civile dans les zones libérées de l'occupation des groupes armés, afin d'éviter un vide sécuritaire et institutionnel qui pourrait entraîner le retour de l'instabilité, de même que la mise en place de forces de sécurité nationale professionnelles et viables, ainsi que l'établissement d'institutions judiciaires fonctionnelles et efficaces, et l'ouverture des routes le long d'axes essentiels pour la sécurité et le commerce.

A cet effet, plusieurs actions ont été réalisées dans le cadre du plan de stabilisation et de restauration des zones sortant des conflits armés (STAREC) élaboré par le Gouvernement de la RDC et de la stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (ISSSS).

I. HISTORIQUE DE LA POLICE

1. Notion

La notion de la police est ancienne, elle est héritée de l'antiquité avec par exemple en France, dans les villes ayant conservé une multiplicité vers le 14 août 1941, sous le régime Vichy², par un décret signé par le chef du gouvernement Philippe Pétain³. Ce décret porte application de la loi du 23 avril 1941 portant création de la Police nationale puis à partir du XI^{ème} Siècle dans les villes franches ou libres qui possédaient le droit de s'administrer et où la police s'apparentait à la justice. C'est ainsi que l'on parlait notamment de la vie policière, de police des marchés, des métiers, des poids et des mesures, des jeux.

Dans son acception moderne, le terme de police revêt une réalité très large, il désigne des tâches multiples, éditaires, sanitaires, économiques de la cité ou du royaume dont l'expression est en partie liée à celle des villes, sans se confondre en toute chose dans la cité. Plus généralement, la police est aussi l'administration des sociétés dites policées.

Au Moyen âge, bien avant de désigner un corps de fonctionnaires chargé d'interpeller les délinquants, le mot police désigne idéalement l'ordre public et les bonnes mœurs qui doivent régner dans les villes.

Dotée de juridictions de premier degré, elle est encore l'équivalent, dans les campagnes de basse justice exercée par les seigneurs de village ou par leurs procureurs fiscaux.

Aujourd'hui, la police est désormais perçue comme administration en bonne et due forme, et dont le développement s'est accéléré de façon importante au XVII^{ème} Siècle, ceci concorde avec le mercantilisme qui préconise une attention soutenue de l'administration vis-à-vis de gestion du royaume.

2. La Police Nationale Congolaise

La police nationale congolaise, PNC en sigle, est instituée en République Démocratique du Congo, par le Décret-Loi n° 002/2002 du 26 janvier 2002 portant son institution, organisation et fonctionnement.

3. Nature juridique

La police nationale congolaise est un « service public » aux termes de l'article 2 alinéa 1^{er} de la loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la PNC qui dispose : « *la police nationale, est un service public, civil, accessible de la population, (...)* ». En tant que tel, elle est au service de la nation congolaise toute entière et est apolitique comme le prévoit la constitution en son article 183.

4. Missions

Les missions de la police nationale ont un caractère à la fois préventif et répressif. Elles s'exercent dans le cadre de la surveillance du territoire et de la sécurisation de la population. Elles se subdivisent en missions ordinaires, extraordinaires et spéciales.

4.1. Missions ordinaires

Les missions ordinaires de la police s'exercent dans le cadre du service normal de la police. Elles ont pour but de prévenir les troubles à l'ordre public et les infractions, de constater celles-ci, d'en identifier les auteurs et de les déférer devant l'autorité judiciaire compétente.

Elles s'opèrent quotidiennement sans qu'il ait besoin d'une réquisition de la part de l'autorité.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme par son deuxième article que la sûreté fait partie des droits naturels et imprescriptibles de l'être humain et par son douzième garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessitent une force publique instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Les missions ordinaires comportent notamment :

- 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 transport ;
- La surveillance physique des frontières ;

- La participation au secours de la population en cas de catastrophe de sinistre ;
- La sauvegarde de l'hygiène et la salubrité publique.

La police veillera donc au maintien de l'ordre public dans le respect des lois et règlements de la police tout en préservant les infractions et en protégeant les personnes et leurs biens⁴.

4.2. Missions extraordinaires

Les missions extraordinaires sont celles dont l'exécution n'a lieu qu'en vertu de la réquisition écrite émanant de l'autorité administrative ou de l'autorité judiciaire.

A cet effet, les agents de la police sont tenus, sous peine de sanctions, de déférer avec promptitude à toute réquisition légale de ces autorités.

4.3. Missions spéciales

Les missions spéciales sont celles qui s'exécutent suivant les circonstances, au titre de suppléance, d'appui ou de concours à d'autres services y compris les missions diplomatiques et consulaires de la République.

La police nationale peut, dans le cas échéant, être appelée à participer aux missions internationales de maintien de la paix « cas de la cote d'Ivoire⁵ ».

La police nationale participe à la lutte contre la fraude, la contrebande, le braconnage et le vol des substances précieuses en apportant son concours aux organismes et services spécialisés compétent en la matière.

La police nationale veille à la protection de l'environnement et aux initiatives visant la conservation de la nature en apportant son appui et son concours aux organismes spécialisés compétents en la matière.

II. LA POLICE ADMINISTRATIVE

« *L'expression police administrative* », écrit Jacques DEMBOUR, désigne l'ensemble des pouvoirs accordés soit par la loi ou en vertu de la loi, soit, les cas échéant, par un décret ou en vertu d'un décret, aux autorités administratives et qui permettent à celle-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des délimitations aux droits et libertés des individus⁶.

L'exercice de la police administrative apparaît ainsi comme une manifestation particulière du

« *pouvoir de police* », lequel pouvoir se définit lui-même et avant tout, par son but, qui est d'assurer l'ordre public et principalement la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique.

Pour André De LAUBADERE, « *la police est une forme d'intervention qu'exercent certaines autorités administratives et qui consiste à imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus* ».

La loi n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise.

La loi n°13/013 du 1^{er} juin 2013 portant statut du personnel de carrière de la police nationale.

De ces deux lois ci-haut supra mentionnées, celle portant organisation et fonctionnement de la police nationale, c'est-à-dire, celle n°11/013 du 11 août 2011 apporte une précision de taille selon laquelle, les missions de la police nationale congolaise ont un caractère à la fois préventif et répressif. Elles s'exercent dans le cadre de la sécurisation de la population. Elles se subdivisent en missions ordinaires, extraordinaires et spéciales.

III. DEFAILLANCE DES SERVICES PUBLICS DE L'ETAT : CAS DE LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE DANS SA MISSION

La loi organique n° 16 du 03 mars 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des Entités territoriales décentralisées à son article 20 dispose ce qui suit : « *le service public rend disponible les informations nécessaires sur les actes et procédures relevant de sa compétence ainsi que les informations permettant d'apprécier sa gestion. Il informe l'utilisateur de toute décision prise à son égard en indiquant le motif et en précisant les voies de recours en cas de contestation. Il crée ou renforce les services d'accueil et d'information des usagers, afin de leur faciliter l'accès aux prestations et de recueillir leurs avis, suggestions ou réclamations*⁷ ».

A la lumière de ce qui précède nous dirons que la mission principale de la police nationale congolaise en plus de ses missions ordinaires, extraordinaires et spéciales ; est celle de protéger les personnes et leurs biens, de maintenir et de rétablir l'ordre public ainsi que d'assurer la protection rapprochée des hautes autorités. La surveillance du territoire national en vue de faire respecter les lois et règlements de la République constitue l'essence même de la mission de la police⁸.

Pour ce faire, le cas de la province du Sud-Kivu et plus particulièrement celui de la ville de Bukavu étonne plus d'une personne ; à voir la façon dont les paisibles citoyens congolais sont maltraités les longs de la journée sous les yeux impuissants et/ou insouciantes des autorités politico-administratives, les acteurs de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme ; des actes inhumains trop dégradants que cette police inflige aux pauvres citoyens vendeurs des biens dans le centre-ville de Bukavu chef-lieu de la province du Sud-Kivu où les citoyens voient toute ces bavures, ces déviations, en piétinant biens et denrées alimentaires dans tous les coins de la ville sans moindre égard, ce qui risquerait de soutenir la thèse selon laquelle cette police nationale congolaise a failli dans sa mission qui est celle de protéger les paisibles citoyens et leurs biens.

IV. PISTES DE SOLUTIONS

On a longtemps pensé « la police » essentiellement dans ses rapports au crime et à la norme et à la déviance, à l'ordre et au désordre, à la violence... Mais d'autres questions essentielles nécessitent d'être sans cesse travaillées et affinées.

Une question se pose que l'existence d'une Police Nationale semble avoir fait perdre de vue : à qui appartiennent les pouvoirs de police ? On le sait, la réponse est très différente selon les pays, leur histoire, leur culture, les époques. Si tout semble opposer les traditions anglo-saxonnes et française fut essentiellement municipale jusqu'en 1941 et que si, au XIXe Siècle, le pouvoir central s'était réservé nomination des maires, ces derniers sont devenus, par la loi Goblet (1882) et la loi municipale (1884) les chefs véritables de la police (sauf à Paris, Lyon et quelques villes dont les polices furent étatisées). Ils resteront jusqu'en 1941 et on a vu depuis 1978 réapparaître des polices municipales.

Par ailleurs, en République Démocratique du Congo, les pouvoirs de police appartiennent à l'Etat et relève du ministère de l'intérieur.

Autre point relativement aveugle en dépit du livre de Dominique Kalifa⁹ qui en éclaire très judicieusement la naissance et le rôle de Vidocq son père putatif : le problème de la police privée dont on connaît le rôle, dans les pays anglo-saxons où la tradition des « thief-catchers », « chasseurs de primes » et autres « privés » est bien vivante. En dehors des travaux de sociologues¹⁰ le champ de la police et de la sécurité privée reste largement un terrain historiographique à investir¹¹.

Si nous nous en tenons à la police considérée comme un « instrument de l'Etat », une question essentielle mérite alors bien être celle des rapports police/état, notamment celle de la police dans l'Etat : autonomie, instrumentalisation, soumission ou concurrence ? Quel fut le rôle effectif, réel, joué par la police et policiers dans la vie politique, institutionnelle et dans l'Etat.

Quelles sont leurs responsabilités dans les événements que la République Démocratique du Congo traverse du tout ce temps d'occupation par les groupes rebelles ?

La réalité d'une démocratie ne tiendrait-elle pas en partie à l'épaisseur de la marge qui sépare instrumentalité revendiquée et autonomie de fait des policiers ?

Peut-on affirmer qu'une police forte et autonome offre davantage de garanties pour les libertés qu'une police faible et dépendante ? La situation de la police officielle sous l'Occupation permet d'éclairer de façon inattendue cette problématique : un Etat qui se veut fort et autoritaire est en réalité dépendant des forces de police qui peuvent alors en obtenir des avantages professionnels, corporatifs, matériels vainement attendus d'une démocratie parlementaire¹².

L'intervention et l'action - officielles ou occultes - des polices et des policiers dans la vie politique sont souvent évoquées par les contemporains et les médias - de façon à la fois critique et allusive - en termes de « manipulation ».

Si on dénonce de façon rhétorique « la main de la police », il n'existe pas d'analyse historique, précise, systématique d'un phénomène indéfiniment soupçonné, inlassablement dénoncé, mais rarement voire jamais démontré.

En outre, ce rôle est généralement perçu uniquement d'un point de vue fonctionnel,

« instrumental » : police et policiers participent à la défense de l'Etat et du régime, de leur efficacité, de leur zèle, de leur attitude, de leur perception des événements, des techniques ou des moyens mis en œuvre, dépendra de la pérennité d'un régime. Dans ce domaine, il s'agit de rompre avec une vision purement mécaniste de l'histoire et d'interroger le degré d'autonomie des structures intermédiaires¹³.

V. CONCLUSION

Depuis un certain temps il se vit une crise au sein de la police nationale congolaise et celle-ci est due au mixage entre police et forces armées mais aussi certains éléments venus des groupés armés qui ont intégré la Police Nationale Congolaise.

Cette crise qui secoue la RDC pendant plusieurs décennies a contribué au désordre qui sévit actuellement au sein de la Police Nationale Congolaise. Certains éléments incontrôlés s'adonnent à des actes de violence et de violation de droits humains, à des tracasseries sans précédent des paisibles citoyens à longueur des journées sans aucune inquiétude, semant des désordres et désolations dans les rues, marchés et sur la voie publique.

Le service de sécurité tant dans leur mission, qui est celle de veiller à la sécurité de la population ainsi que de leurs biens devrait tenir compte de leur mission, celle de contribuer à la consolidation de la démocratie, la cohésion nationale, la pacification du territoire national, de l'Etat de droit, du bien-être social, du respect des droits humains qui est un pilier majeur qui contribue au développement du pays. Le gouvernement congolais devrait aider les FARDC et la PNC dans leur mission qui est celle de la protection de l'intégrité territoriale mais aussi celle de sécuriser les paisibles citoyens ainsi que leurs biens.

La constitution de la République Démocratique du Congo dispose à son Article 52 que tous les congolais ont droit à la paix et à la sécurité, tant sur le plan national qu'international.

Il sied de signaler que l'Etat a l'obligation de porter protection à toute personne ou tout individu se trouvant sur son territoire.

Cependant, il se constate un dysfonctionnement au sein de ce service public de l'Etat suite à un mauvais encadrement de certains éléments de la police et un relâchement par les autorités qui sont censées apporter une main forte dans l'encadrement de cette police en leur dotant des outils nécessaires de protection de la population d'une part.

D'autre part, il y a un mauvais traitement dans le paiement de la solde réservée à ces derniers. Ceci les pousse à des actes de vandalisme vis-à-vis de la population qu'ils sont appelés à protéger et à sécuriser.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Constitution de la République Démocratique de Congo, in JORDC, Numéro spécial, 47^e année, Kinshasa, 18 février 2006, pp 3-78.
2. CHAPUS, René, *Droit administratif général*, tome 1, Paris, Montchretien.1992.
3. DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 1930.

4. LAUBADERE, André de, VENEZIA, Jean-Claude et, GAUDEMET, Yves, *Traite du droit administratif*, Paris, LDGJ, 1988.
5. Loi n°11/013 du 11 aout 2011 portant organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise.
6. Loi n°13/013 du 1^{er} juin 2013 portant statut du personnel de carrière de la police nationale.
7. Naissance de la police privée. Détectives et agences de recherche en France, (1832- 1942), Paris, Plon, 2000.
8. Frédéric OCUETEAUX, « Gardiennage, surveillance et sécurité privée. Commerce de la peur et/ou peur du commerce ? », Cespip, Délivrance et contrôle social, n° 56,1992 ;
9. Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui, Paris, L'harmattan, 1997 ;
10. Virginie MALOCHET, Les Policiers municipaux, PUF, 2007.
11. J.-M. BERLIER, « L'impossible pérennité d'une police républicaine sous Vichy ? » XXe Siècle-Revue d'Histoire, n° 94, avril-juin 2007, pp. 183-198.
12. Jacques DEMBOUR, *Droit administratif*, Ed. 3^e ed. Liège, Université de Michigan ; 1970.
13. J.-M. SEBUMBA, « *Rôle de l'implantation de la police de proximité dans la prévention et la répression des infractions commises dans la ville de Bukavu : cas de la commune de Kadutu* » ; mémoire de Licence en Droit, UP/N'Sélé, Kinshasa, 2015.
14. La philosophe Hélène L'HEULLET parle à juste titre de « la puissance d'enchantement » de la police et montre le décalage entre les pouvoirs que l'on attribue de façon fantasmagique à des fonctionnaires bien différents dans la réalité de ces « démiurges de la raison d'état » que décrivait Balzac (Hélène L'HEULLET, « La politique c'est la police », La Célibataire (revue lacanienne de Paris), n° 1, automne 1998, pp. 97-112 ;
15. « Le renseignement ou l'impossible maîtrise de la police », Cahiers de la Sécurité Intérieure, n° 30, automne 1997, pp.103-118).
16. Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, JO d'Etat français du 06 mai 1941.
17. <https://fr.wikipedia.org>

1

¹ Défenseur Judiciaire, Juge assumé au Tribunal de Paix près le Tribunal de Grande Instance de Bukavu, Doctorant à la Faculté de Sciences Juridique Politique et Administrative de l'Université de Lisala (UNILIS) et Recteur de l'Université de Proximité de Bukavu

² Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, JO d'Etat français du 06 mai 1941.

³ <https://fr.wikipedia.org>

⁴ Joseph M SEBUMBA, *Rôle de l'implantation de la police de proximité dans la prévention et la répression des infractions commises dans la ville de Bukavu : « cas de la commune de Kadutu »* ; mémoire de Licence en Droit Public Interne, UP/N'Sélé, Kinshasa, 2015.

⁵ Orientation E.3 de la Stratégie Nationale de Réforme du Secteur de la Sécurité : La contribution à la paix et à la stabilité régionale et internationale, p.20. En mars 2015, le gouvernement Ivoirien a adopté une Stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité, qui définit quatre orientations majeures de la politique de sécurité nationale. L'une d'elles porte sur la contribution de la Cote d'Ivoire à la paix et à la stabilité régionale et internationale. La Cote d'Ivoire se fixe comme objectif d'exercer des responsabilités auprès des organisations internationales, pour contribuer à la paix dans le monde, notamment en participant aux opérations engagées sous mandat de l'ONU.

⁶ Jacques DEMBOUR, *Droit administratif*, Ed. 3^e éd. Liège, Université de Michigan ; 1970.

⁷ Article 20 de la loi organique n° 16 du 03 mars 2016 portant organisation et fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

⁸ Joseph M. SEBUMBA, *Rôle de l'implantation de la police de proximité dans la prévention et la répression des infractions commises dans la ville de Bukavu : « cas de la commune de Kadutu »* ; mémoire de Licence en Droit, UP/N'Sélé, Kinshasa, 2015.

⁹ Naissance de la police privée. Détectives et agences de recherche en France, (1832-1942), Paris, Plon, 2000.

¹⁰ Frédéric OCUETEAUX, « Gardiennage, surveillance et sécurité privée. Commerce de la peur et/ou peur du commerce ? », Cespip, Délivrance et contrôle social, n° 56,1992.

¹¹ ; Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui, Paris, Le harmattan, 1997 ; Virginie MALOCHET, Les Policiers municipaux, PUF, 2007.

¹² J.-M. BERLIER, « L'impossible pérennité d'une police républicaine sous Vichy ? » XXe Siècle-Revue d'Histoire, n° 94, avril-juin 2007, pp. 183-198.

¹³ La philosophe Hélène L'HEULLET parle à juste titre de « la puissance d'enchantement » de la police et montre le décalage entre les pouvoirs que l'on attribue de façon fantasmagique à des fonctionnaires bien différents dans la réalité de ces « démiurges de la raison d'état » que décrivait Balzac (Hélène L'HEULLET, « La politique c'est la police », La Célibataire (revue lacanienne de Paris), n° 1, automne 1998, pp. 97-112 ; « Le renseignement ou l'impossible maîtrise de la police », Cahiers de la Sécurité Intérieure, n° 30, automne 1997, pp.103-118).