

L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA POLICE DE PROXIMITÉ DANS LA COMMUNE DE KINSHASA, 11 ANS APRÈS SON EXPÉRIMENTATION

Par

Albert MULENDA OKASHOKO

*Apprenant à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques
de l'Université de Kinshasa*

RÉSUMÉ

Dans cette réflexion, il question d'évaluer l'efficacité de la Police de Proximité dans la commune de Kinshasa, 11 ans après son expérimentation. Le déficit d'appropriation du projet de la mise en œuvre de la Police de Proximité par les autorités de la police et les autorités locales, après le départ du partenaire technique et financier EUPOL, a remis en cause certains aspects considérés comme acquis par la police et la population. Toutefois, les personnes interrogées ont relevé des souvenirs de la Police de Proximité dans la Commune de Kinshasa dont certains impacts demeurent perceptibles jusqu'à ce jour.

Mots-clés : *Police, Police de proximité, Sécurité publique, Démocratie, Réforme de la Police Nationale Congolaise*

ABSTRACT

In this reflection, the effectiveness of the Community Police in the commune of Kinshasa was evaluated, 11 years after its experimentation. The lack of ownership of the Proximity Police project by the police and local authorities, after the departure of the technical and financial partner EUPOL, has called into question certain aspects that were taken for granted by the police and the population. However, the interviewees noted memories of the Community Police in the Commune of Kinshasa, some of whose impacts remain perceptible to this day.

Keywords: *Police, Community policing, Public security, Democracy, Reform of the Congolese National Police*

INTRODUCTION

Le concept de police de proximité développée en République Démocratique du Congo (RDC) vise le changement des mentalités et des comportements du policier mais aussi la transformation de l'environnement dans lequel il est inséré afin d'engendrer le changement profond de culture tant des hommes que des systèmes et des organisations. Elle cherche à favoriser la prise en

compte de la demande de sécurité exprimée par la population, notamment par l'instauration d'une consultation régulière des habitants de la commune. L'inclusion d'organisation de la société civile dans les mécanismes des concertations sur les questions sécuritaires communales qui s'impose donc, et, ce faisant, devrait permettre le renforcement de la redevabilité des autorités civiles, judiciaires et policières¹.

C'est dans ce contexte qu'a été développé le projet de commissariat de référence de la commune de Kinshasa, mené en partenariat avec la Police Nationale Congolaise (PNC) et appuyé par la police fédérale belge et la mission de police de l'Union Européenne en RDC. Avec l'appui de cette dernière, un volet de renforcement du partenariat entre la police et la population a été mis en œuvre par le réseau réformé du secteur de la sécurité et de la justice, dépositaire des expérimentations de rapprochement police-population².

Quinze habitants de la commune, acteurs locaux de la société civile et membres du réseau réforme du secteur de la sécurité et de la justice appuyés, par de nombreux relais communautaires ont ainsi organisé chacun dans son quartier un forum citoyen de diagnostic de sécurité. Ensemble, ils ont cherché à cerner ce qui pose problème au plan local, sur des thématiques allant des atteintes aux personnes, aux biens et celles concernant le cadre ou encore la qualité de vie. Les informations collectées devaient permettre de réaliser le diagnostic de sécurité de la société civile, quartier par quartier³.

Ce diagnostic de sécurité réalisé par la société civile avait pour but d'être ensuite partagé avec celui des autres acteurs intervenant dans le domaine sécuritaire local au cours de réunions plus restreintes et institutionnelles appelées « forums de quartier ». Ces forums de quartier, qui étaient en cours de réalisation depuis septembre 2013, réunissent les autorités politico-administratives, les policiers des sous-commissariats et postes des commissariats de référence de la commune de Kinshasa et des membres de la société civile de chaque quartier, dans le but de rassembler des données de l'ensemble de ces acteurs impliqués à des degrés divers dans la lutte contre l'insécurité pour réaliser un diagnostic de sécurité partagé de chaque quartier⁴.

Mais malgré ce diagnostic de sécurité et l'implantation de la police de proximité dans la commune de Kinshasa, cette dernière ne s'est ni accompagnée d'un impact positif sur la baisse de la criminalité et de la délinquance, ni d'une meilleure maîtrise des phénomènes de violence. Bien au contraire, une très forte augmentation des crimes et délits furent enregistrés

¹ GENERAL ELESSE YOMBENTOLE, M., *La police de proximité en République Démocratique du Congo guide pratique*, EUPOL RDC, 1^{ère} édition, Kinshasa, 2010, p.5.

² Ibidem, p.6.

³ Ibidem, p.7.

⁴ Ibidem, p.6.

par les services de sécurité plus surtout le weekend que les statistiques compilées démontre qu'il y a plus des cinquante arrestations dues aux atteintes à l'intégrité physique des personnes⁵.

Eu égard à tout ce qui précède, cette étude suscite les interrogations ci-après :

- Comment peut-on évaluer l'expérience de la police de proximité dans la commune de Kinshasa, est ce que les objectifs de l'implantation sont-ils atteints ?
- Quels sont les facteurs qui ont prévalu dans la mise en place de la police de proximité dans la commune de Kinshasa ?
- Quelle lecture faire de la police de proximité 11 ans après son lancement dans la commune de Kinshasa ?
- Les mesures de pérennisation qui sont des défis les plus imposants dans la durabilité du changement ont-elles été prises ?

A questions, nous réservons des réponses provisoires ci-après : Une conjonction des facteurs sécuritaires, démocratiques et environnementaux a poussé à la mise en place de la police de proximité en vue de résoudre les problèmes sécuritaires dans la commune de Kinshasa. 11 ans après, l'expérience de la police de proximité s'est avéré un échec, la non-appropriation du projet par les autorités gouvernementales, après le retrait des partenaires financiers en l'occurrence la Mission Européenne (Eupol) et la mutation des policiers formés vers d'autres entités a affaibli la police de proximité dans la commune de Kinshasa, malgré la présence d'un petit nombre des policiers resté sur place.

L'inexistence des mécanismes de pérennisation mis en place par les autorités congolaises, le retard dans l'adoption de la loi de programmation de la PNC ainsi que la non prise en compte, par la loi des finances, des différentes rubriques de cette loi de programmation, y compris les faibles décaissements, et la non application des mesures prises dans le cadre de la réforme de la police notamment l'amélioration du statut social du policier et la dotation en équipements nécessaires pour son travail (confère loi portant Statut du personnel de carrière de la police nationale congolaise) sont autant les causes de cet échec.

Cette réflexion va comporter outre cette introduction et une conclusion, trois points saillant à savoir : généralités sur la police (I) ; les techniques de récoltes de données et les principaux résultats (II) et quelques défis liés au respect de six principes de fonctionnement de la Police de Proximité dans la situation actuelle (III).

⁵ Les statistiques de la criminalité enregistrée proportionnellement par la Police de la Commune de Kinshasa durant ces 11 dernières années.

I. GÉNÉRALITÉS SUR LA POLICE

Avant d'aborder les missions de la police, j'aimerais retracer brièvement les origines et les parcours dans le temps et dans l'espace du Concept Police.

Dans l'antiquité grecque et romaine, constatant la barbarie galopante de l'époque, les philosophes ont développé des théories d'une société paisible qui ont abouti à l'institution de la « cité » en grec « Palais ». Les habitants de la cité étaient des citoyens qui disposaient des droits et des devoirs liés à l'appartenance à la cité et d'autres qui, par hérédité, fortune ou mérite, possédaient les droits rendant possibles l'accès à des fonctions publiques⁶.

La cité était administrée par un ensemble de dignitaires, appelés « Politea », origine étymologique du mot « politique ». Donc, Politea édictait des règles pour qu'il y ait harmonie dans la cité.

Et la police était l'instrument qui faisait respecter les règles que prenait Politea pour la sécurité de la cité. Cet instrument a pris plusieurs dénominations dans le temps et dans l'espace. C'est ainsi qu'en France il y eut : les prévôts du Roi, la sénéchaussée, la Maréchaussée, les Gens d'armes, la gendarmerie. Au Canada, il existe la police montée. En Italie : les carabinieri. En Europe, la Geroadia civil⁷.

Comme vous le remarquez, les trois concepts (Polis (Cité, Ville, Entité, République) ; Politea (Politique : Parlement, Gouvernement) Police (Impression de l'harmonie dans la cité, sécurité)) ont la même origine et vont ensemble. Il est bien entendu que la Politea est au centre du dispositif étatique et s'il dérape, son pouvoir devient despotique et tyrannique.

Depuis, la Police antique grecque jusqu'à nos jours, les Polices nationales ont toujours eu les missions traditionnelles suivantes :

- D'assurer la sécurité ou la sûreté publique ;
- De maintenir et de rétablir l'ordre public ;
- De protéger les populations et leurs biens ;
- Et de faire respecter les lois et règlements.

La Police est donc un service public administratif de souveraineté, continuité, mutabilité qui concourt, sur l'ensemble d'un territoire (Cité, Ville, Entité, République), à la garantie des libertés et à la protection des institutions en assurant la sécurité publique, la sécurité des personnes et de leurs biens, le maintien et le rétablissement de l'ordre public⁸.

⁶ LOUBET DEL BAYELE, J., « La sociologie et le policier un difficile dialogue », in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 20, 3 septembre 2012, pp. 147-156.

⁷ MONJARDET, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, éd. La découverte, 1996, p. 16.

⁸ MONJARDET, D., « L'insécurité politique : Police et sécurité dans l'arène électorale », in *Sociologie du travail*, Paris, n°44, 4^e trimestre, S.D., p. 543.

L'exécution de ses missions comporte un aspect à la fois préventif et répressif et constitue ce que l'on appelle les missions ordinaires de toute Police nationale, à savoir :

- Les missions dites de Police administrative (destinées à prévenir) ;
- Les missions dites de Police judiciaire (destinées à réprimer).

I.1 Le concept Police de Proximité et ses principes de base

Afin que chacun puisse comprendre l'état d'esprit de la police de proximité nous développons de manière détaillée la signification concrète des différents points et l'impact de ces notions dans l'activité professionnelle des policiers.

I.1.1 Proximité

La police de proximité ne se trouve pas face à la société, mais elle en fait partie ; elle est intégrée dans la société. La relation avec la population doit permettre de mieux comprendre la nature des problèmes sociaux avant de formuler une réponse policière. La Police locale connaît son territoire et elle est connue de ses habitants. C'est grâce à son intégration qu'elle prend rapidement conscience de ce qui se passe en matière de sécurité sur son territoire et qu'elle peut anticiper et réagir adéquatement.⁹

I.1.2 Accessibilité

Afin d'obtenir un maillage fin du terrain, le commissariat de la nouvelle Police est implanté au niveau de la commune de Kinshasa. L'unité de base de la Police, correspond à l'autorité administrative de base qui est l'administration communale. Cette mise en parallèle des niveaux de pouvoir permet de développer des synergies entre les acteurs au niveau local, condition essentielle à la mise en œuvre d'une Police de Proximité¹⁰.

I.1.3 Disponibilité du service public

Le service permanent qui est assuré au poste de Police du commissariat comprend un service d'accueil placé sous le contrôle d'un officier qui est de permanence même en-dehors des heures de service. La composition des unités qui assurent ce service permanent est de la responsabilité du commandant de commissariat. Celui-ci aura élaboré son plan de sécurité sur base des renseignements reçus et en fonction de la situation sécuritaire dans la commune. En cas de nécessité, il adaptera la composition des équipes en fonction des besoins. La mise en œuvre des missions de quartier répond également à ce souci de disponibilité. Dans la Commune de Kinshasa, l'expression de la demande en sécurité par la population était précédée d'une

⁹ CAZORLA, N., *La police de proximité entre réalité et mythes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2009, p. 29.

¹⁰ GENERAL ELESSE YOMBENTOLE, M., *La police de proximité en République Démocratique du Congo guide pratique*, EUPOL RDC, 1^{ère} édition, Kinshasa, 2010, p.13.

mise à l'épreuve de l'institution policière. Une période transitoire était nécessaire pour la restauration de la confiance entre la population et la police. Le comportement intègre et impartial attendu des policiers constitue la base pour une relance du dialogue¹¹.

Le modèle prévoyait que l'agent de quartier devrait être désigné pour couvrir un quartier ou une cellule (partie d'un quartier). Il doit se présenter comme l'agent de référence. Il doit occuper le terrain, connaître et être connu de sa population, avoir une bonne connaissance des formes de la délinquance qui s'y passe. Il doit se tenir informé des événements dans le quartier¹².

1.1.4 Définitions de la police de proximité¹³

Selon WESLEY Skogan¹⁴, « la police de proximité est une stratégie organisationnelle qui utilise les principes suivants :

- Décentralisation organisationnelle et réorientation des activités de patrouille afin de faciliter une communication bidirectionnelle entre la police et le public ;
- Action policière axée sur la résolution des problèmes ;
- Policiers attentifs aux demandes des citoyens ;
- Appui apporté aux communautés pour résoudre par elles-mêmes les problèmes de délinquance, notamment grâce à un travail réalisé en partenariat avec les structures et organismes présents dans l'environnement immédiat et à des programmes de prévention des crimes et de la délinquance ».

Nous estimons que, la police de proximité enrichit le travail de policiers et renforce son lien à la population en suscitant leur participation dans la définition et la préservation d'un cadre de vie de qualité. Les policiers ne se concentrent plus uniquement sur la lutte contre la criminalité ou sur la réponse aux appels urgents d'assistance. Ils doivent aussi s'intéresser à la tranquillité publique et à la qualité des services proposés.

« Ce rôle social de la police contribue à la légitimité de l'action policière sur le territoire, à l'efficacité des services offerts à l'amélioration de la qualité des conditions de travail des policiers ainsi qu'à la qualité de vie des citoyens. La

¹¹ Notre entretiens réalisée avec les membres l'équipe technique du comité national chargé de la réforme de la Police Nationale Congolaise le 25 juillet 2021 à Kinshasa.

¹² DIEU, F., « Aperçus sur les expériences françaises de la police de proximité », in *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Paris, n°59, 3^{ème} trimestre, 2001.

¹³ Pour plus de détails, lire aussi le Guide de la Police de proximité, un concept appliqué à la francophonie disponible sur <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/francopol>, 2015, consulté le 22 avril 2022.

¹⁴ WESLEY Skogan, cité dans le Guide de la Police de proximité, *op. cit*, p.20.

proximité avec les citoyens ancre solidement la police dans le territoire dont elle assure la sécurité »¹⁵.

Le modèle de la police de proximité permet d'intégrer dans l'organisation trois principes fondamentaux :

1. L'établissement d'un lien de confiance par le rapprochement avec la population ;
2. Ainsi que le travail en partenariat avec une multitude d'acteurs sociaux ;
3. A ces deux premiers principes s'ajoute la prévention de la criminalité et des désordres publics par la résolution de problèmes.

Ce qui peut se résumer par les 3 P et les 3 R de la Police de Proximité (Proximité, Prévention, Partenariat, Résolution des problèmes, Redevabilité et Respect des droits humains).

1.1.5 Partenariat

La sécurité publique n'est pas l'affaire uniquement de la police. La mise en œuvre se réalise en partenariat, en concertation et en puisant dans le capital social et culturel de la population, des organisations de la société civile et de la coutume, notamment via les conseils locaux de sécurité et forums de quartier ou de village¹⁶.

Le partenariat repose sur la conviction que la qualité de la vie naît du travail commun de tous les acteurs de la société. Les phénomènes qui constituent des problèmes d'éducation, de santé ou d'économie pour les autres acteurs sociaux.

1.1.6 Concertation

Le concept consiste à instaurer des cadres de concertation avec les populations et de coordination des actions en matière de lutte contre l'insécurité au niveau des entités territoriales décentralisées jusqu'au niveau des villages. Ce sont les conseils locaux de sécurité et les forums de quartiers, de groupements ou villages.

¹⁵ Lire aussi le Guide de la Police de proximité, *op. cit.*

¹⁶ BRODEUR, J-P., et MONJARDET, D., « Connaître la police. Grand texte de la recherche anglo-saxonne », in *IHESI/Documentation française*, Paris, 2002.

II. TECHNIQUES DE RÉCOLTE DES DONNÉES ET LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

II.1. Techniques

Cette réflexion intellectuelle sera matérialisée par les techniques de collecte des données relatives à l'évaluation qualitative, sur la police de proximité dans la commune de Kinshasa, des enquêtes de terrain ont été menées dans (7) quartiers de la commune de Kinshasa, à savoir : Aketi, Boyoma, Djalo, Madimba, Mongala, Ngbaka et Pende. Les descentes dans ces différents quartiers ont été faites par nous dans le cadre de cette étude.

Le nombre des personnes interrogées est de 100 dont 30 femmes. Le groupe cible est composé du Bourgmestre, des magistrats, des juges, du commandant du commissariat de référence de la commune de Kinshasa, des chefs des sept (7) quartiers, de sept (7) commandants des sous Commissariats de la Police installés dans les quartiers, des commandants de postes de police et point-chaux, ainsi que de quelques habitants de ces quartiers. Parmi les habitants interviewés, certains sont membres des Organisations de la Société Civile (OSC) dont les sièges sont situés dans le ressort de la commune de Kinshasa. La tranche d'âge de personnes interrogées varie entre 25 à 70 ans¹⁷.

L'enquête a été exclusivement qualitative, combinant quatre modes de recueil des données, à savoir :

- Une analyse de sources documentaires liées notamment au cadre légal de la réforme de la police, aux rapports antérieurs d'évaluation de la réforme de la police ;
- La réalisation d'entretiens directs semi structurés à l'occasion des descentes sur terrain ;
- L'observation directe ;
- L'organisation de focus group.

A cause de la pandémie de COVID 19, cette étude n'a pu toucher un plus grand nombre du public parmi les habitants de la commune de Kinshasa. Qu'à cela ne tienne, les quelques personnes touchées permettent de manière qualitative de se faire une idée sur l'état actuel de la mise œuvre de la police de proximité dans la commune de Kinshasa. Et de la source documentaire qui a permis la lecture d'ouvrages, d'articles de revues, les documents officiels et d'autres archives.

¹⁷ Notre choix de la tranche d'âge de 25 à 70 ans se justifie par le fait que nous n'étudions pas la perception de la Police de proximité par les habitants de la commune de Kinshasa, ni la délinquance, mais nous évaluons plutôt la politique publique d'expérimentation de la Police de proximité dans la commune de Kinshasa. Les personnes ciblées par cette étude sont les autorités politico-administratives, judiciaires, policières et quelques membres de la société civile dépositaires d'expériences de rapprochement police-population.

II.2. Les principaux résultats obtenus

II.2.1. *L'état actuel de la mise en œuvre de la police de proximité dans la commune de Kinshasa*

Les personnes interrogées, à l'issue de cette enquête, se sont exprimées sur l'état actuel de la mise en œuvre de l'approche de police de proximité, dans leur Commune. Elles ont donné leurs points de vue, de manière générale, sur la réforme de la Police de Proximité.

II.2.2. *De la connaissance de la réforme de la police*

Selon les personnes interrogées, « la réforme de la police implique avant tout l'amélioration des conditions sociales du policier en termes de rémunération et autres avantages sociaux ainsi que des conditions de travail (dotation en équipements nécessaires afin de faciliter le travail du policier sur terrain) ». Aussi, insistent-elles, sur le changement de la façon de travailler du policier qui devrait être considéré comme la manifestation tangible de cette réforme¹⁸.

S'agissant de la Police de Proximité, comme une approche de travail de la Police Nationale Congolaise (PNC) issue du processus de réforme de la Police, les Commissaires de Police interrogés ont affirmé, de manière presque unanime¹⁹, que cette approche de travail avait permis une meilleure collaboration sur le terrain, entre la Police et la population, en termes de partage d'informations et de collaboration. Avec cette affirmation, le travail rendu par la Police de proximité s'avèrerait à un bilan mitigé.

Actuellement, la mise en œuvre de la Police de Proximité fait face à plusieurs défis au nombre desquels il y a lieu de mentionner les mauvaises conditions sociales des policiers et l'absence de la logistique adéquate. De même, la permutation d'un grand nombre de policiers formés en matière de Police de Proximité, malgré les Instructions permanentes du Commissaire Général n° 1207/PNC/CG/084/CRP/CAMO ORG/2013 relatives à l'organisation des Commissariats de référence, a été un grand handicap à l'efficacité de la mise en œuvre de cette politique publique.

A cette liste s'ajoute la faible implication de la hiérarchie policière et des structures en charge de la réforme de police, qui serait justifiée notamment par l'absence des ressources financières, la négligence dans le cadre du suivi du personnel affecté à la mise œuvre des activités et la création des Commissariats spécifiques dans le cadre de l'implémentation de la Police de Proximité.

¹⁸ Notre entretien réalisé avec les membres du comité de suivi de la réforme de la police et les membres des réseaux pour la réforme du secteur de sécurité et de justice dépositaires de rapprochement police-population, réalisé dans la commune de Kinshasa, de juillet en octobre 2021.

¹⁹ 70% des personnes interrogées.

Il convient de signaler qu'un rapport de suivi et évaluation de 2012 réalisé par le Comité de suivi de la Réforme de la Police (CSRP) recommandait notamment la budgétisation et l'allocation à la Police des frais de fonctionnement des Commissariats de référence, en y intégrant une prime d'encouragement pour les policiers

En réponse à cette recommandation, un projet de loi de programmation de la réforme de la Police visant à donner un cadre légal à l'ensemble des actions à mener a été approuvé par le Gouvernement lors de la réunion extraordinaire du Conseil des Ministres du 20 août 2013. Le processus législatif aboutira à l'adoption par le parlement de la loi n°13/034 du 24 décembre 2013 portant programmation de la mise en œuvre de la réforme de la Police Nationale Congolaise, pour la période de 2014 à 2017, suivie de sa promulgation par le Président de la République. Cette importante loi avait consacré une part significative aux aspects budgétaires, tels que le budget de fonctionnement des Commissariats de référence et des primes d'encouragement pour les policiers formés en police de proximité. Selon les informations obtenues²⁰, cette loi n'a pas été appliquée.

II.2.3. Les policiers

Les policiers formés avaient pris conscience que l'approche police de proximité convient à l'exercice de la mission de la police de sécurisation des personnes et de leurs biens et qu'ainsi leurs comportements (connaissance, aptitudes, pratiques) répondaient aux attentes de la population. Ils déclarent être fiers de travailler suivant ce nouveau mode. Cependant, ils déplorent leurs mauvaises conditions de vie et l'insuffisance de moyens professionnels qui contrastent avec la noblesse de leur mission et leur volonté de ne pas monnayer leurs services.

La dépendance du commandement des Commissariats de référence d'une hiérarchie non formée à la PdP demeure un risque potentiel de conflit d'approche sur le terrain. Pour preuve, le fait de se référer au manuel du Commissariat de police de référence et aux connaissances apprises pour organiser le travail, est parfois interprété par certains officiers non formés comme de l'insubordination.

Les policiers non formés ont exprimé leur volonté d'être formés en police de proximité. Cela augure d'une appropriation forte de cette nouvelle approche de la police de proximité dans la commune de Kinshasa.

²⁰ Notre entretien réalisé avec les membres du comité de suivi de la réforme de la Police, cette loi de programmation n'a pas été appliquée par manque d'une volonté politique des autorités gouvernementales.

II.2.4. Le résultat final

1. De la connaissance de la police

Il ressort que la majorité des personnes interrogées environ (80%) sont informées que la police de proximité est un nouveau mode de fonctionnement de la Police, lequel fait la promotion du dialogue entre la population et police afin de lutter contre l'insécurité dans différents quartiers de la commune de Kinshasa. « C'est une Police qui a permis d'améliorer la sécurité dans la commune de Kinshasa en réduisant le phénomène Kuluna »²¹.

2. Des impacts de la Police de Proximité dans la commune de Kinshasa

Le déficit d'appropriation du projet de la mise en œuvre de la Police de Proximité par les autorités de la police et les autorités locales, après le départ du partenaire technique et financier EUPOL, a remis en cause certains aspects considérés comme acquis par la police et la population. Toutefois, les personnes interrogées ont relevé des souvenirs de la Police de Proximité dans la Commune de Kinshasa dont certains impacts demeurent perceptibles jusqu'à ce jour. Il s'agit :

- De l'identification participative (population et police) des points de concentration des bandits. Celle-ci se faisait dans le cadre de la tenue des Forums de quartier qui était un cadre de concertation qui permet à la population d'être impliquée dans la recherche des solutions locales aux problèmes de sécurité qui se posent dans son quartier ;
- D'un dialogue permanent instauré entre la police et la population à travers non seulement la tenue des Forums de quartier et mais aussi les visites de la police dans différents quartier ;
- De la distinction des policiers de la Police de Proximité par leurs brassards jaunes numérotés et suivis de leurs actes et comportement par la population. Ce qui a fait dire, à une dame résidente du quartier Aketi ce qui suit : « Suite à la sensibilisation des organisations de la Société Civile sur la Police de Proximité dans les quartiers, nous savions distinguer les policiers formés et non formés, à partir des actes posés »²² ;
- De la diminution de brutalités, car les policiers formés utilisaient des méthodes pacifiques, informaient et conseillaient la population ;
- De l'installation des postes de police dans les zones de concentration des bandits identifiés à la demande conjointe de la police et de la population.

²¹ Affirmation de notre entretien avec une dame du quartier PENDE, le 14 juillet 2021, dans son domicile, vers 11 heures.

²² Témoignage d'une femme du quartier AKETI interrogée lors de notre enquête.

Ces postes de police constituent un acquis jusqu'à ce jour dans les quartiers et les rues ciblés ;

- De la collaboration positive, en termes de partage d'informations avec la police ;
- De la pro-activité de la police, une fois sollicitée par la population à travers le numéro vert (112). La police se déployait à l'instant même étant donné qu'elle disposait des véhicules d'intervention. Un pasteur interrogé dans le quartier Aketi a affirmé que : « Les patrouilles régulières organisées par la police avaient amélioré la situation sécuritaire dans la commune de Kinshasa. Ce qui avait pour conséquence la diminution de taux de délinquance juvénile et la dissuasion des bandits. On pouvait circuler la nuit sans inquiétude, car les policiers formés en police de proximité étaient une garantie de sécurité pour nous » ;
- De la connaissance des 10 Règles d'Or d'un Commissariat de Référence et identification des policiers formés sur la Police de Proximité. « La collaboration, entre les Bureaux des quartiers Pende, Aketi et Ngbaka et la police, fait également partie des souvenirs gardés par la population, dans le cadre de la mise en place de la Police de Proximité », rapport les Chefs desdits quartiers ;
- De la réduction des cas de viol et violences faites aux femmes et aux jeunes filles dans la Commune de Kinshasa. Un travail d'identification des facteurs à risque sur les violences et viols faits aux femmes et à la jeune fille avait été effectué de manière concertée entre les autorités communales, les policiers formés en police de proximité et la Société Civile dans la commune de Kinshasa. Des pistes de solutions avaient été retenues afin de prévenir ces cas des viols. Aussi, une fois saisis des cas de viol, les policiers formés en Police de Proximité recevaient les victimes et les orientaient vers les services spécialisés pour une prise en charge adéquate.

Actuellement la mise en œuvre de la Police de Proximité connaît un relâchement car elle était liée à la présence des partenaires financiers qui prenaient en charge, non seulement les moyens de fonctionnement de la Police de Proximité (logistique et matériel) mais aussi le financement des cadres et des organes de concertation tel que le Forum de Quartier²³.

²³ L'absence d'appropriation des autorités locales qui ont vu en ceci une question relevant du domaine de la Police, alors que la sécurité locale, en premier lieu, relève de leur responsabilité.

3. De l'évaluation de la mise en œuvre de la Police Proximité par rapport à ses objectifs

La mutation des policiers formés vers d'autres entités a affaibli la police de proximité dans la commune de Kinshasa, malgré la présence d'un petit nombre des policiers restés sur place.

Il y a donc une différence perceptible dans la manière d'intervenir des policiers formés en Police de Proximité et ceux nouvellement affectés. Au Commissariat de Référence de Kinshasa (COREKIN), lors de notre enquête, de juillet à octobre 2021, nous avons assisté à une scène de traitement dégradant allant à l'encontre de certains principes de fonctionnement de la Police de Proximité : les « 3P » et les « 3R » (3P : proximité, partenariat, prévention et 3R : résolution des problèmes, redevabilité et respect des droits humains). Le point Focal de la Société Civile, présent sur le lieu, a affirmé que ces policiers étaient de nouvelles unités mutées récemment au Commissariat et n'ayant pas reçu la formation adaptée sur la Police de proximité.

Les personnes interviewées ont rapporté que l'approche Police de Proximité a eu du succès pendant la mise en œuvre du projet, avec l'appui des partenaires financiers, en l'occurrence la Mission Européenne de Police (EUPOL).

Quelques forces et faiblesses ont été dégagées :

Force :

- L'appropriation du concept « PDP » par les policiers formés ;
- Le dialogue permanent entre la police et la population ;
- La courtoisie des agents de police formés sur le concept de Police de Proximité ;
- L'identification participative des points chauds²⁴ ;
- L'existence du Décret n°13/041, du 16 septembre 2013, portant organisation et fonctionnement des CLSP²⁵ ;
- La mobilité de l'intervention de la police, complicité positive de la police avec la population, renforcement des capacités dans le chef de policiers...

Faiblesses :

- La faible appropriation du projet par les autorités de la police nationale congolaise ;
- L'inexistence des mécanismes de pérennisation mis en place par autorités congolaises ;

²⁴ Les points chauds sont des sites à densité démographique important et à fort degré de criminalité CLSP : conseil Local pour la Sécurité de Proximité.

²⁵ CLSP : Conseil Local pour la Sécurité de proximité.

- Le retard dans l'adoption de la loi de programmation ainsi que la non prise en compte, par la loi des finances, des différentes rubriques de cette loi de programmation (y compris les faibles décaissement) ;
- La non-application des mesures prises dans le cadre de la réforme de la police notamment l'amélioration du statut social du policier et la dotation en équipements nécessaires pour son travail (confère loi portant Statut du Personnel de carrière de la police Nationale Congolaise) ;
- La permutation des policiers formés au concept « Police de Proximité » au mépris des instructions formelles du Commissaire Général²⁶ ;
- La non prise en compte des recommandations formulées lors des Forums de quartier ;
- La faible appropriation par la population locale (suite à la non-poursuite des campagnes de sensibilisation sur la police de proximité) ;
- L'absence d'infrastructures appropriées pour le traitement des cas de violences sexuelles avec comme ou pour conséquence la non observance du principe de confidentialité (en ce qui concerne le traitement des cas de violences sexuelles) ;
- La non élaboration et non-exécution des plans locaux pour la sécurité de proximité (PLSP) ;
- Le non affichage des 10 Règles d'Or²⁸ de la Police dans les sous-commissariats et postes de Police.

4. Cadre évaluatif de la mise en œuvre de six principes de Police de Proximité

D'après les personnes interrogées, la Police de la commune de Kinshasa avait visiblement modifié son mode de travail et se rapprochait de la population. Ces transformations étaient conformes aux six principes fondamentaux de la Police de Proximité : Les 3P/et les 3R.

²⁶ En tant que nouveau mode fonctionnement de la Police, tous les agents devraient être formés en Police de Proximité pour éviter ce problème de permutation.

²⁸ Parmi ces règles, il y a notamment la gratuité des services de la Police : la population ne doit pas payer pour déposer une plainte par exemple. Ensuite, le choix de la langue : la procédure est en français, langue officielle de la RDC, mais le « client » a le droit de s'exprimer dans la langue de son choix. Autres règles d'or de la police de proximité, la possibilité de se faire assister durant une enquête par un défenseur de votre choix, l'obligation faite à la Police de vous notifier par procès-verbal l'infraction qui vous est reprochée, le droit pour un citoyen d'être informé des suites réservées à son problème ou à sa plainte. Ces règles d'or sont la pierre angulaire de la police de proximité, cette police qui écoute les citoyens et apporte des solutions rapides à leurs problèmes ; cette police qui a un rôle communautaire, veille sur le bien-être des gens en même temps qu'elle coopère avec eux et les protège ; cette police qui répond, enfin à la règle des 3P/3R : Proximité, Partenariat, Prévention en vue de la Résolution des problèmes dans le Respect des droits humains dans un souci de Redevabilité.

4.1. Partenariat

Il a été constaté qu'il y avait une collaboration positive, entre la Police de Commune de Kinshasa, les Organisations de la Société Civile (OSC), la population et les autorités politico-administratives.

Les Forums des Quartiers comme espaces de rapprochement pour échanger les informations et analyser la situation sécuritaire du quartier, diagnostiquer les problèmes prioritaires, réfléchir aux solutions et apprécier la qualité des services fournis par la police de quartiers étaient régulièrement organisés dans tous les sept (7) quartiers de la commune de Kinshasa par les OSC. D'après quelques habitants de la commune, membres des Organisations de la Société Civile (OSC), c'est depuis 2016 que les Forums des quartiers ne se tiennent plus. Le départ des partenaires techniques et financiers qui prenaient en charge les différents frais de facilitation de ces assises semble à la base de cette situation.

Ni les autorités provinciales, ni celles communales ou nationales n'ont pensé à prévoir des lignes budgétaires pour la prise en charge des activités de Police de Proximité dans le but de pérenniser les acquis enregistrés.

Le rapport de la tenue de ce forum était soumis au Bourgmestre, au Président du Conseil Local pour la Sécurité (CLSP). Les personnes interrogées ont rapporté que seulement deux (2) réunions du CLSP avaient été convoquées par le Bourgmestre avant de déplorer son manque d'intérêt et son absence de leadership dans la gestion du CLSP.

Au regard de la situation actuelle du fonctionnement de la Police de Proximité (PDP), il y a lieu de conclure que le principe de partenariat a presque perdu son contenu.

4.2. Proximité

Les personnes interrogées ont rapporté qu'auparavant, les policiers, sous le commandement du sous-commissariat, effectuaient, avec les chefs de quartier, les visites dans chaque quartier. Ces visites avaient permis un rapprochement police-population, (la connaissance mutuelle et l'identification des zones de concentration des criminels, etc...). A l'issue de ces visites, un numéro vert (122) et un autre (le 111) de la Cellule des Plaintes de l'inspection Générale de la Police Nationale Congolaise ont été communiqués à la population pour appeler en cas de besoin.

A ce jour, ces numéros ne sont plus opérationnels. Aussi le commissaire récemment nommé, accompagné d'un groupe des policiers nouvellement affectés, n'ont pas connaissance de l'approche Police de proximité.

L'accueil au Commissariat de référence de Kinshasa ne répond plus aux normes et directives en la matière. Or, l'idée était que la mise en confiance de la population commence à cette étape.

Il en est de même pour les cas de violences sexuelles basées sur le Genre, lesquelles requièrent le respect du principe de confidentialité lorsque le dossier est traité. Toutefois, l'espace de travail presque exigü et le manque d'infrastructures appropriées dans les commissariats, sous-commissariats et postes de police ne permet pas l'isolement et la confidentialité des cas reçus. L'absence d'infrastructures appropriées a ainsi affecté le respect du principe de confidentialité comme il est indiqué ci-dessus.

La gratuité des services de la Police, telle que prônée par les 10 Règles d'Or, n'est pas d'application, à quelques exceptions près, concernant l'enregistrement des plaintes. Plusieurs activités d'amélioration des relations entre la population et la Police sont à mettre à l'actif du Comité Mixte de Rapprochement (CMR) et, dans une certaine mesure, des Comité de Base (CDB). Il s'agit notamment :

- De la Tribune d'Expression Populaire (TEP) et de la Carte Score Communautaire ;
- Du reboisement de l'avenue Kabambare (tronçon allant du village Bondeko jusqu'à quelques mètres du Lycée Kabambara).

4.3. Prévention

Actuellement, la tournée et la patrouille pédestre et/ou motorisée, organisées, bien qu'irrégulières, rassurent quand même la population. Les interventions ne sont plus aussi rapides que par le passé, les policiers manquant de moyens de déplacement et même de communication selon le Commissaire Principal d'un sous-commissariat de la Commune de Kinshasa, qui fait partie des policiers formés en Police de Proximité.

Ce dernier déplore cette régression due, d'après lui, à la faible volonté des autorités de la police et du Gouvernement de mettre en œuvre la réforme promise. Il a déploré également le fait que quelques véhicules et motos mis à leur disposition soient tombés en panne, depuis bien longtemps, par manque d'entretien et de ravitaillement en carburant. Des pièces de ces véhicules et motos en stationnement au Commissariat seraient même volés ou portés disparus.

4.4. Résolution des problèmes

Les personnes interrogées ont rapportés qu'à ce jour les policiers du Commissariat de référence de la Commune de Kinshasa sont cités en exemple ou en référence par rapport à ceux de la Commune voisine de Barumbu par leur façon de résoudre les problèmes à travers le dialogue.

Certains représentants de la Société Civile ont déploré, par contre le fait que ce ne sont pas tous les policiers au sein du COREKIN qui recourent au dialogue lors des opérations de terrain, allusion faite aux nouveaux policiers affectés qui

n'ont pas été formés à l'approche Police de proximité. Quelques anciens policiers formés ont intériorisé les meilleurs pratiques et font de leur mieux pour informer leurs collègues en vue de garantir l'harmonie lors des interventions.

Les Plans Locaux pour la sécurité de Proximité (PLS) n'ont pas encore été élaborés alors qu'ils sont censés apporter des éléments de réponses et résoudre les problèmes sécuritaires-clés, identifiés lors des Forums de Quartier.

4.5. *Redevabilité*

« Grace aux Forums de quartier, la population et les policiers étaient informés de leurs droits et obligations, de la différence entre les Officiers de Police judiciaire et le Parquet », affirme un représentant de la Société Civile habitant la commune de Kinshasa. Le forum de Quartier était considéré comme le cadre de Redevabilité et de transparence, car la population avait l'opportunité d'exprimer ses préoccupations sur le comportement de certains policiers et la police apportait des clarifications.

Le constat fait sur terrain démontre que certaines personnes ont acquis la maîtrise de leurs droits et obligations, du système de plainte, du rôle l'IG-PNC, des OPJ, etc. Malgré l'interruption de la tenue de Forums de quartier, certains principes restent de pratique. Il s'agit notamment de la gratuité de la plainte. Au niveau des sous-commissariats, par contre en lieu et place de paiement de la plainte, on demande à la population de donner l'argent pour l'achat de papier et de stylo, étant donné que ceux-ci ne reçoivent pas les frais de fonctionnement.

La quasi inopérationalité du CLSP n'a pas suffisamment contribué à la redevabilité de l'autorité locale et celle de la police.

4.6. *Respect des droits humains*

S'agissant de ce principe, les personnes interrogées ont rapporté que durant la période de l'implémentation/expérimentation de la Police de Proximité, la police procédait aux arrestations en respectant certains principes des droits de l'homme. Il y avait un changement perceptible dans l'agissement des policiers qui procédaient aux sans faire recours à certains pratiques deshumanisantes et portant atteinte à la dignité humaine.

La situation actuelle est différente, car plusieurs pratiques décriées avant l'expérimentation de la Police de Proximité ont repris, surtout avec l'affectation de nouveaux policiers. Comme nous avons signalé plus haut, nous avons assisté à une scène de traitement inhumain et dégradant d'un détenu par les policiers.

L'inspection Générale de la Police Nationale Congolaise (IG-PNC) qui a pour mission de contrôler et de surveiller les comportements des agents et structures de la Police n'est pas dotée des moyens conséquents et semble

limitée pour assurer le monitoring du respect des droits de l'homme et/ou faire fonctionner-comme il se doit- sa Cellule de plaintes.

III. QUELQUES DÉFIS LIÉS AU RESPECT DE SIX PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LA POLICE DE PROXIMITÉ DANS LA SITUATION ACTUELLE

- L'appropriation de l'approche « Police de proximité » par la hiérarchie de la police ;
- La lutte contre les mauvaises pratiques policières décriées et expliquées par le manque des frais de fonctionnement de Commissariat, sous-commissariats et postes de police ;
- L'amélioration effective des conditions socioprofessionnelles du policier ;
- La formation systématique des policiers à la Police de Proximité avant leur affectation ;
- L'appropriation de l'approche Police de Proximité par le policier lui-même ;
- La confirmation de l'extension de la Police de Proximité sur l'ensemble de la ville-province de Kinshasa, avec une attention soutenue sur les Communes périphériques et urbano-rurales ;
- Le renforcement des capacités (techniques et financières de l'IG-PNC).

CONCLUSION

Au terme de notre réflexion consacrée à l'analyse de l'évaluation de l'efficacité de la Police Proximité dans la commune de Kinshasa, 11 ans après son expérimentation. La Police de Proximité reste l'objectif fondamental d'une politique publique en matière de sécurité. Elle fait intervenir la communauté et les structures communautaires, qui sont associées sur base d'un partenariat à l'identification et à la (re)solution des problèmes liés à la délinquance et aux atteintes à l'ordre public qui affectent le quartier. Cette formule suppose une adaptation des structures de l'action policière, laquelle doit être plus consultative et plus inclusive que cela ne serait autrement le cas.

En tant que stratégie, la police communautaire n'est pas une panacée mais elle contribue effectivement à éliminer les maux attendus, les soupçons et les conflits entre les agents de police et les communautés au sein desquelles ils opèrent. Cette stratégie met l'accent sur la coopération plutôt que sur l'affrontement.

Mais la mise en œuvre de la police de proximité dans la commune de Kinshasa ne s'est accompagnée ni d'un impact positif sur la baisse de la criminalité et de la délinquance générale, ni d'une meilleure maîtrise des phénomènes de violence ni d'une amélioration significative de l'action judiciaire à l'encontre de la petite et moyenne délinquance. Bien au contraire, une très forte augmentation des crimes et délits enregistrés par les services de la police est constaté sur le terrain.

Le schéma initial d'expérimentation, de la police de proximité dans la commune de Kinshasa qui aurait pu permettre d'attester la pertinence de nouvelles méthodes d'actions territorialisées de la police de sécurité publique dans le cadre d'une doctrine de proximité, si les moyens d'actions suffisants étaient dégagés et pour la pérennisation garantie.

Une telle expérimentation aurait également pu produire un effet d'entraînement, si elle avait d'avantage préservé la possibilité d'assouplissement du schéma national en fonction de circonstances locales, si elle avait graduellement donné lieu à des ajustements programmatiques de la doctrine d'emploi pour tenir compte des enseignements expérimentaux et si un délai significatif et réaliste avait été respecté pour évaluer l'impact d'une réforme aussi conséquente de l'action policière.

Le déficit d'appropriation du projet de la mise en œuvre de la Police de Proximité par les autorités de la police et les autorités locales, après le départ du partenaire technique et financier EUPOL, a remis en cause certains aspects considérés comme acquis par la police et la population. Toutefois, les personnes interrogées ont relevé des souvenirs de la Police de Proximité dans la Commune de Kinshasa dont certains impacts à capitaliser demeurent perceptibles jusqu'à ce jour.

BIBLIOGRAPHIE

- COLAZ-TSCHOPP, *L'action tragique du service public, se soumettre, résister, adhérer*, Paris, éd. Armand-Colin, 2002.
- DIEU, F., *Sociologie de la gendarmerie*, Paris, éd. L'Harmattan, 2008.
- BARTHIN, N., *La police de proximité, les politiques, les pratiques de la police de proximité dans le canton de Vaud Suisse avant la réforme de 2012*, Paris, éd. PUF, 2014.
- BRODEUR, J-P., et MONJARDET, D., « Connaitre la police. Grand texte de la recherche anglo-saxonne », in *IHESI/Documentation française*, Paris, 2002.
- CAZORLA, N., *La police de proximité entre réalité et mythes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2009.
- DIEU, F., « Aperçus sur les expériences françaises de la police de proximité », in *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Paris, n°59, 3^{ème} trimestre, 2001.
- DROUX, G., *Face à l'insécurité publique, une police de proximité efficace [travail de DEA]*, Institut de police scientifique et criminologie : université de Lausanne, année académique 1993-1994.
- GENERAL ELESSE YOMBENTOLE, M., *La police de proximité en République Démocratique du Congo guide pratique*, EUPOL RDC, 1^{ère} édition, Kinshasa, 2010.
- *Guide la police de proximité, un concept appliqué à la francophonie*, Francopol, Montréal, décembre 2015, p.11 disponible sur https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/francopol_guide_policeproximite_2015.pdf, consulté le 22 avril 2022.
- LOUBET DEL BAYELE, J., « La sociologie et le policier un difficile dialogue », in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 20, 3 septembre 2012, pp. 147-156.
- MONJARDET, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, éd. La découverte, 1996.