



RESEARCH REPORT
Vol 2012 No 71

Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels

Thierry Mayamba Nlandu

January 2012

About IDS

The Institute of Development Studies is one of the world's leading charities for research, teaching and communications on international development. Founded in 1966, the Institute enjoys an international reputation based on the quality of its work and the rigour with which it applies academic skills to real world challenges. Its purpose is to understand and explain the world, and to try to change it – to influence as well as to inform.

IDS hosts five dynamic research programmes, five popular postgraduate courses, and a family of world-class web-based knowledge services. These three spheres are integrated in a unique combination – as a development knowledge hub, IDS is connected into and is a convenor of networks throughout the world.

The Institute is home to approximately 80 researchers, 50 knowledge services staff, 50 support staff and about 150 students at any one time. But the IDS community extends far beyond, encompassing an extensive network of partners, former staff and students across the development community worldwide.



For further information on IDS publications and for a free catalogue, contact:
IDS Communication Unit
Institute of Development Studies
Brighton BN1 9RE, UK

Tel: +44 (0) 1273 915637
Fax: +44 (0) 1273 621202
E-mail: bookshop@ids.ac.uk
Web: www.ids.ac.uk/ids/bookshop

IDS is a charitable company, limited by guarantee and registered in England (No. 877338).

IDS RESEARCH REPORT 71

Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels

Thierry Mayamba Nlandu

January 2012

Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels

Thierry Mayamba Nlandu

IDS Research Report 71

First published by the Institute of Development Studies in January 2012

Cover photo: Andrew McConnell/Panos

Photo caption: Goma, North Kivu, Democratic Republic of Congo: Riot police on the streets after student protests erupted over fees. One student died during the unrest at Goma University.

© Institute of Development Studies 2012

ISSN 2040-0217 ISBN 978-1-78118-028-0

A catalogue record for this publication is available from the British Library.

All rights reserved. Reproduction, copy, transmission, or translation of any part of this publication may be made only under the following conditions:

- with the prior permission of the publisher; or
- with a licence from the Copyright Licensing Agency Ltd., 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE, UK, or from another national licensing agency; or
- under the terms set out below.

This publication is copyright, but may be reproduced by any method without fee for teaching or nonprofit purposes, but not for resale. Formal permission is required for all such uses, but normally will be granted immediately. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, prior written permission must be obtained from the publisher and a fee may be payable.

Available from:

Communications Unit, Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE, UK

Tel: +44 (0) 1273 915637

Fax: +44 (0) 1273 621202

Email: bookshop@ids.ac.uk

Web: www.ids.ac.uk/ids/bookshop

Typeset by Barbara Cheney, Bath, UK. Printed by Nexus, Brighton UK.

IDS is a charitable company limited by guarantee and registered in England (No. 877338).

Résumé

La présente analyse offre une cartographie des acteurs congolais (à la fois étatiques et non-étatiques) et des acteurs internationaux impliqués dans la gestion de la police. Loin d'être purement descriptive, cette cartographie identifie les réseaux, souvent cachés qui s'immiscent dans les différents processus de décision et de mise en œuvre des politiques en matière de police. Elle analyse aussi les interactions entre ces acteurs nationaux et internationaux avec la population civile.

Dans un premier temps, l'étude fournit d'intéressantes données géographiques et administratives sur les systèmes de sécurité étatique, la justice (la police et les services judiciaire), l'armée et les services de sécurité (Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC), l'Agence Nationale de Renseignements (ANR) et la Direction Générale des Migrations (DGM), les autorités politico-administratives et les pouvoirs coutumiers.

Dans un second temps, l'analyse devient une lecture critique des liens et rapports qui s'établissent entre les différents systèmes, acteurs et bénéficiaires impliqués dans ce secteur de la sécurité où la distinction des pouvoirs demeure, à dessein, une notion théorique confuse pour tous. En effet, depuis l'indépendance, il existe une confusion entretenue entre les fonctions militaires et de maintien de l'ordre.

Dans un troisième temps, l'étude analyse les réseaux concernés avec comme outil de travail l'approche gouvernance multi-niveaux. Cette approche révèle, non seulement, la complexité de l'ensemble du secteur de la sécurité, de ses acteurs ainsi que la manière dont ils sont interconnectés, mais aussi les ressources utilisées par chaque catégorie d'acteurs et les réseaux qu'ils mobilisent dans la prise et la mise en œuvre des décisions de ce secteur.

Au terme de l'analyse, il apparaît que les liens et rapports qui s'établissent entre les différents systèmes et acteurs impliqués sont complexes et mouvants. Ils sont traversés par des contradictions entre les normes appliquées et leurs fondements respectifs. Si ces relations peuvent se révéler conflictuelles, elles sont avant tout caractérisées par une dynamique composite, faite de rapports de force, de connivences et de collusions, de contraintes et d'opportunités. En ce sens, l'idée que ces systèmes et mécanismes fonctionnent soit en opposition ou soit en parallèle se révèle inexacte. En fait, ces systèmes se côtoient et s'entrecroisent plus qu'ils ne se combattent.

Il faut aussi considérer qu'il existe une grande confusion des rôles, mandats, devoirs et responsabilités qui échoient aux institutions, organismes et acteurs en présence. Les différents services de sécurité disposent bien en RDC de moyens légaux et d'un cadre pour assurer le contrôle et la coordination de leurs activités. Les vides juridiques et les contradictions juridiques signalées sont souvent les conséquences d'interprétations douteuses, voire délibérées des dispositions légales régissant le fonctionnement des services de sécurité.

Sur le plan pratique, la présente analyse confirme la piètre qualité de la coordination entre les acteurs et les institutions chargés de la sécurité en RDC. Ceci crée un dysfonctionnement structurel fondé sur l'impunité des acteurs de ce

Summary

This paper examines the roles, responsibilities and interactions between the various formal and informal institutions and stakeholders involved in the management of police services in the DRC. It identifies informal networks that influence decision-making processes and policy implementation, and provides an analysis of interactions between the Congolese population and national and international actors. It also aims to highlight both horizontal and vertical accountability mechanisms within the existing legal framework, setting out to identify any legal gaps and contradictions, which could explain overlapping mandates.

The study provides interesting geographical and administrative data on national security systems, and uses a multidimensional governance approach to understand the complexity of the security sector and the interconnectedness between the relevant actors.

The study concludes that stakeholders of the security and police sectors of the DRC are linked together in a web of complex and dynamic systems, characterised by discrepancies between theory and practice. It is inaccurate to think of these systems and mechanisms as working either in opposition to one another or in parallel. In fact, these systems intertwine more than they conflict, and there are significant overlaps and confusion with regard to the mandates of the existing institutions, structures and actors involved. All security services in the DRC possess a legal framework within which they must operate. The legal contradictions and loopholes identified in this paper are often the result of dubious interpretations, or even deliberate misinterpretations of existing operational provisions underlying the functioning of security services.

The research concludes that there is very poor coordination between the various actors and institutions involved in the management of security services in the DRC. This creates a dysfunctional structure characterised by a culture of impunity, with only a semblance of autonomy and independence among actors, but never with regard to senior civil servants in charge of coordination.

Keywords: mapping; security sector; police reform; institutional interactions; police of proximity; security networks (formal and informal); chaotic organisation; public services.

Thierry Mayamba Nlandu is Professor of Literature at the University of Kinshasa. A dramatist, he is known for his activities as a political activist.

Thierry has worked successively for Global Rights, the Social Science Research Council and the Security Sector Accountability and Police Reform (SSAPR) programme. Broad areas of research include governance, democracy and civil society with particular interest in violence against women, children in armed groups and police reform.

secteur, sur le semblant d'autonomie et d'indépendance des uns vis-à-vis des autres mais jamais vis-à-vis de la personne qui coordonne le pouvoir personnalisé à la tête de l'état. Ainsi, aux yeux du sommet de l'Etat, il n'y a de réel problème que lorsque la sécurité personnelle du détenteur du pouvoir est en jeu et non lorsque la sécurité des populations n'est pas assurée.

En définitive, nous sommes en face d'un mode de gestion étatique et des services voulus chaotiques dont la survie dépend de la corruption et de la malléabilité des acteurs du secteur de la sécurité, du refus d'amélioration de leurs conditions de travail et salaires, de la détérioration permanente de leur relation avec la population dans le but d'éviter toute complicité avec cette dernière dans la remise en question du pouvoir personnel. Ce système chaotique fonde son existence et sa survie sur le renforcement de la fragmentation des services et des relations entre les acteurs afin d'empêcher toute action collective pour la protection des intérêts des décideurs. Cette fragmentation voulue et promue ne peut pas aller de pair avec des concepts et des réalités tels que « coordination et collaboration », ou avec le concept de police de proximité tel que promu par les partenaires internationaux.

Mots-clés : cartographie, secteur de la sécurité, réforme de la police, interactions institutionnelles, police de proximité, réseaux sécuritaires (formel et informel), organisation chaotique, services publics.

Thierry Mayamba Nlandu est Professeur de littérature à l'Université de Kinshasa. Dramaturge, il est connu pour ses activités comme activiste politique.

Thierry a successivement œuvré pour Global Rights, Social Sciences Research Council et la redevabilité du secteur de la sécurité et la réforme de la police. Ses domaines de recherches sont : la gouvernance, la démocratie et la société civile avec un intérêt particulier pour les questions liées aux violences faites aux femmes, aux enfants dans les groupes armés ainsi qu'à la réforme de la police.

Le présent article tire ses origines des échanges que nous avons eus avec Niagale Bagayoko et David Leonard (Chercheurs IDS) qui ont aussi contribué à l'amélioration de la qualité de cette étude.



This paper was produced under the auspices of the RCUK Global Uncertainties Programme on Security in an Africa of Networked, Multi-Level Governance.

The idea of the present paper was conceived in consultation with Niagale Bagayoko and David Leonard (Professorial Fellow at IDS) who also provided valuable suggestions for improvement.

Contents

Résumé	2
Abréviations	10
1 Introduction	16
1.1 Objectifs de l'étude	16
1.2 Méthodologie	16
1.3 Difficultés rencontrées	18
2 Evolution historique et légale des services de police congolais	20
2.1 1885–1959 : les balbutiements des premiers services d'ordre	22
2.2 1960–1966 : Création de la Police Nationale Congolaise (PNC)	22
2.3 Création de la Gendarmerie Nationale du Zaïre et de la Garde civile (1972–1984)	24
2.4 1997 : les changements introduits par l'Alliance des Forces Démocratiques	26
2.5 2002–2006 : la création légale de la nouvelle Police Nationale Congolaise	26
2.6 Un cycle incessant de réformes avortées ?	28
3 Les acteurs du secteur de police à l'échelle nationale	30
3.1 La sphère exécutive	30
3.2 Le Président de la République : ressources institutionnelles et informelles	30
3.3 Le rôle du Conseil de Défense	32
3.4 Les membres du clan au pouvoir : épouses et autres parents des autorités au pouvoir	34
3.5 Le gouvernement	36
3.6 Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité	38
3.7 L'Inspecteur Général de Police et la Police Nationale Congolaise	40
3.8 La Direction Générale de Migration (DGM)	42
3.9 L'Agence Nationale de Renseignements (ANR)	44
3.10 Les officiers de police judiciaire (OPJ) et le ministère de la Justice	46
3.11 Le Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRFP)	48
3.12 La sphère législative : le rôle du Parlement national	54
3.13 Le rôle de la société civile : Le Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice (RRSSJ)	60
4 Les acteurs a l'échelle provinciale et locale : l'exemple de l'organisation institutionnelle du secteur de sécurité dans la province du Bas-Congo	64
4.1 Carte postale administrative, socioéconomique et sécuritaire du Bas-Congo	64

Contents

Summary	3
Acronyms	11
1 Introduction	17
1.1 Objectives of the study	17
1.2 Methodology	17
1.3 Challenges	19
2 The historical and legal evolution of Congolese police services	21
2.1 1885–1959: law enforcement in its infancy	21
2.2 1960–1966: the creation of the Police Nationale Congolaise (Congolese National Police, or PNC)	23
2.3 1972–1984: the creation of the Gendarmerie Nationale and the Garde Civile of Zaïre	23
2.4 1997: l'Alliance des Forces Démocratiques (Allied Democratic Forces, or AFDL) brings in some changes	25
2.5 2002–2006: the legal establishment of the Police Nationale Congolaise (National Congolese Police, or PNC)	25
2.6 A constant cycle of failed reforms?	27
3 Stakeholder involvement at national level	31
3.1 The executive branch of government	31
3.2 The President of the Republic: institutional and informal resources	31
3.3 The role of the Defence Council	31
3.4 Clans in power: the wives and other family members of those in power	33
3.5 The government	35
3.6 The Ministry of Interior and Security	37
3.7 The Inspector General of the PNC	39
3.8 Direction Générale des Migration (General Directorate for Migration, or DGM)	41
3.9 L'Agence Nationale de Renseignements (the National Intelligence Agency, or ANR)	41
3.10 Officiers et Inspecteurs de Police Judiciaire (Criminal Investigation Officers/Inspectors, or OPJ/IPJ) and the Ministry of Justice	43
3.11 Le Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police (CSRP) – a mixed committee to monitor the police reform process	45
3.12 The legislative branch of government: the role of parliament	49
3.13 The role of civil society: le Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice (Civil Society Network for the Reform of the Security and Justice Sectors)	53
4 Local and provincial actors: institutions involved in the security sector, example of the Bas-Congo province	65
4.1 The Bas-Congo province in context	65

4.2 Acteurs du secteur sécuritaire au Bas-Congo	66
4.2.1 Le Gouverneur	66
4.2.2 L'Assemblée Provinciale	68
4.2.3 Ministre provincial chargé de l'Intérieur et de la Sécurité	68
4.2.4 La Police Nationale au niveau provincial	70
4.2.4.1 L'Inspecteur provincial	70
4.2.4.2 Composition des effectifs	72
4.2.5 Les autres services de sécurité	72
4.2.6 Le Conseil Provincial de Sécurité (CPS)	74
4.2.7 Les acteurs à l'échelle locale	76
5 La gestion de la sécurité dans la province du Bas-Congo	80
5.1 Un flou fonctionnel ?	80
5.2 La répression du mouvement Bundu dia Kongo	84
5.3 Le concept de « police de proximité », une illusion ?	88
6 Conclusion	94
Annexe	97
Bibliographie sélective	98
Tableau	
Tableau 4.1	72

4.2 Stakeholders involved in the security sector in the Bas-Congo	67
4.2.1 The Governor	67
4.2.2 The provincial Assembly	69
4.2.3 The provincial Minister for Interior and Security	69
4.2.4 The organisation of the police at provincial level	69
4.2.4.1 The provincial Inspector	69
4.2.4.2 The police force at province level	71
4.2.5 Other security services	71
4.2.6 Conseil Provincial de Sécurité (the Provincial Security Council, or CPS)	73
4.2.7 Stakeholders at local level	73
5 Security management in the Bas-Congo province	81
5.1 An institutional vacuum	81
5.2 Repression of the Bundu Dia Kongo movement	85
5.3 Is the PdP concept an illusion?	87
6 Conclusion	95
Annex	97
Selected bibliography	99
Table	
Table 4.1	71

Abréviations

AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
ANR	Agence Nationale de Sécurité
ARC	Alliance pour la Reconstruction du Congo
BDK	Bundu dia Kongo
BM	Brigade Mobile
BR	Brigade Routière
BSR	Brigade Spéciale de Recherche
BSPE	Brigade Spéciale de Protection de l'Enfance
BSRS	Brigades Spéciales de Recherche et de Surveillance
CND	Conseil National de Défense
CNS	Conseil National de Sécurité
CLS	Conseil Local de Sécurité
CPS	Conseil Provincial de Sécurité
CSP	Conseil Supérieur de la Police
CSPN	Conseil Supérieur de la Police Nationale
CSRP	Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police
CVR	Corps des Volontaires de la République
DGI	Direction Générale des Impôts
DGM	Direction Générale des Migrations
DRGS	Direction des Renseignements Généraux et Services spéciaux de la police
DSP	Division Spéciale Présidentielle
EIC	Etat Indépendant du Congo
ETD	Entité Territorial Décentralisée
FAP	Forces d'Auto-défense Populaire
FARDC	Forces armées de la RDC
FLEC	Front de Libération de l'Enclave du Cabinda
GMRRR (ou GMR3)	Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la police
GTS	Groupe Technique Stratégique

Acronyms

AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (Allied Democratic Forces for the Liberation of Congo)
AGR	Avocat Général de la République (Prosecuting Attorney of the Republic)
ANR	Agence Nationale de Renseignements (National Intelligence Agency)
ARC	Alliance pour la Reconstruction du Congo (Alliance for the Reconstruction of the Congo)
BDK	Bundu dia Kongo
BM	Brigade Mobile (Mobile Brigade)
BR	Brigade Routière (Road Brigade)
BSPE	Brigade Spéciale de Protection de l'Enfance (Special Child Protection Brigade)
BSR	Brigade Spéciale de Recherche (Special Research Brigade)
BSRS	Brigades Spéciales de Recherche et de Surveillance (Special Research and Surveillance Brigades)
CLS	Conseil Local de Sécurité (Local Security Council)
CND	Conseil National de Défense (National Defence Council)
CNS	Conseil National de Sécurité (National Security Council)
CPS	Conseil Provincial de Sécurité (Provincial Security Council)
CSP	Conseil Supérieur de la Police (Superior Police Council)
CSPN	Conseil Supérieur de la Police Nationale (Superior National Police Council)
CSRP	Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police (Committee for the Monitoring of Police Reform)
CVR	Corps des Volontaires de la République (Republican Volunteer Corps)
DFID	Department for International Development, UK
DGI	Direction Générale des Impôts (General Directorate for Taxation)
DGM	Direction Générale des Migrations (General Directorate for Migration)

IDASA	Institute for Democracy in Africa
IG	Inspectorat Général
IP	Inspectorat Provincial
IPJ	Inspecteurs de police judiciaire
MIS	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité
MONUC	Mission des Nations Unies au Congo
MONUSCO	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation du Congo
OPJ	Officiers de Police Judiciaire
PALU	Parti Lumumbiste
PdP	Police de Proximité
PNC	Police Nationale Congolaise
PIR	Police d'Intervention Rapide
PPRD	Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement
RRSS	Réseau pour la Réforme des Services de Sécurité
RDC	République Démocratique du Congo
RRSSJ	Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice
SSAPR	Security Sector Accountability and Police Reform
UDEMO	Union des Démocrates Mobutistes
UE	Union Européenne
UDL	Unités de Défense Locale

DGRS	Direction des Renseignements Généraux et Services Spéciaux de la Police (Directorate for Intelligence and Special Police Services)
DRC	Democratic Republic of Congo
DSP	Division Spéciale Présidentielle (Special Presidential Division)
EA	External Accountability
EIC	Etat Indépendant du Congo (Independent State of the Congo)
ETD	Entité Territoriale Décentralisée (Decentralised Territorial Entity)
EU	European Union
EUPOL	European Union Police
FAP	Forces d'Auto-défense Populaire (People's Self-defence Forces)
FARDC	Forces Armées de la RDC (Armed Forces of the DRC)
FLEC	Front de Libération de l'Enclave du Cabinda (Front for the Liberation of the Enclave of Cabinda)
GMRRR or GMR3	Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police (Working group on Police Reform and Reorganisation)
GTS	Groupe Technique Stratégique (Technical Strategic Group)
IDASA	Institute for Democracy in Africa
IEC	Etat Indépendent Congolais (Independent Congolese State)
IG	Inspectorat Général (General Inspectorate)
IP	Inspectorat Provincial (Provincial Inspectorate)
IPJ	Inspecteurs de Police Judiciaire (Police Inspectors – Criminal Investigation)
INTERPOL	International Criminal Police Organisation
JICA	Japan International Cooperation Agency
MIS	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (Ministry of Interior and Home Security)
MONUC	United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of Congo
MONUSCO	United Nations Organisation Stabilisation Mission in the Democratic Republic of Congo
OPJ	Officiers de Police Judiciaire (Police Officials empowered to make arrests)

PAJ	Commission Politique Administrative et Juridique (Legal Administrative Political Affairs Committee)
PALU	Parti Lumumbiste (Lumumba Party)
PdP	Police de Proximité (Community Police)
PIR	Police d'Intervention Rapide (Rapid Intervention Police)
PNC	Police Nationale Congolaise (National Congolese Police)
PPRD	Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement (People's Party for Reconstruction and Development)
RCUK	Research Councils UK
RDC	République Démocratique du Congo
RRSS	Réseau pour la Réforme des Services de Sécurité (Security Services Reform Network)
RRSSJ	Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice (Civil Society Network for the Reform of the Security and Legal Systems)
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité (Security Sector Reform)
SSAPR	Redevabilité du Secteur de la Sécurité et Réforme de la Police (Security Sector Accountability and Police Reform)
SSR	Security System Reform
UDEMO	Union des Démocrates Mobutistes (Union of Mobutu Democrats)
UDL	Unités de Défense Locale (Local Defence Units)

1 Introduction

A la suite des élections de 2006, la RDC, pays post-conflit, essaie péniblement de mettre en place des institutions de type démocratique, base d'un futur état de droit. Dans ce processus, un des secteurs important sur lequel repose la refondation de cet état de droit est le secteur de la sécurité et de la justice, et plus particulièrement la police.

La police est au cœur de la présente analyse qui fut réalisée pendant une période de six mois entre 2010 et 2011, respectivement à Kinshasa et dans les deux grandes villes de la province du Bas-Congo, Boma et Matadi.

1.1 Objectifs de l'étude

- Offrir une cartographie (« *mapping* ») des acteurs congolais (à la fois étatiques et non-étatiques) et des acteurs internationaux impliqués dans la gestion de la police ; cette cartographie doit permettre d'identifier les réseaux, souvent cachés, qui s'immiscent dans les différents processus de décision et de mise en œuvre des politiques en matière de police.
- Analyser les interactions entre ces acteurs nationaux et internationaux avec la population civile.

1.2 Méthodologie

Pour commencer, nous avons effectué une récolte des données géographiques et administratives sur les systèmes de sécurité étatiques qui ont pour mission d'assurer la sécurité des citoyens et le respect de l'état de droit, la justice (la police et les services judiciaires), l'armée et les services de sécurité (Forces Armées de la République Démocratique du Congo, FARDC ; l'Agence Nationale de Renseignements, ANR ; la Direction Générale des Migrations, DGM), les autorités politico-administratives et les pouvoirs coutumiers.

Ensuite, nous avons effectué une récolte des données permettant une lecture critique des liens et rapports qui s'établissent entre les différents systèmes, acteurs et bénéficiaires impliqués dans le secteur de la sécurité où la distinction des pouvoirs demeure, à dessein, une notion théorique confuse pour tous.¹

En effet, depuis l'indépendance, il existe une confusion entretenue entre les fonctions militaires et de maintien de l'ordre. La plupart des membres des forces de l'ordre étant des militaires, traiter de la police implique souvent que l'on parle aussi du secteur de la défense.

1 Nous apprécions les échanges avec Odon Mupepe, chargé de programme du projet SSAPR Kasai Occidental sur les interactions institutionnelles entre les différents acteurs du secteur de sécurité aux niveaux central, provincial et local, à la suite de sa note technique du 18 février 2011.

1 Introduction

Since the 2006 elections, the post-conflict state of the Democratic Republic of Congo (DRC) has been trying to establish democratic institutions. Central to the democratisation process is the security and justice sector, with the police at its heart. The following analysis focuses on the organisation and operations of police services in the DRC and was carried out over a period of six months between 2010 and 2011 in the capital Kinshasa and the two main cities of the Bas-Congo province, Boma and Matadi.

1.1 Objectives of the study

- To map out Congolese state and non-state actors and international stakeholders involved in providing and managing police services, with a particular emphasis on the informal networks that influence decision-making processes and policy implementation;
- To analyse the interactions between the police and national and international actors, and the Congolese population.

1.2 Methodology

Firstly, we collated administrative and geographical data on nationwide security systems that aim to protect citizens and promote the rule of law. These are: the police, the judiciary, political and administrative authorities, customary centres of power, and the army and security forces [the DRC Armed Forces (Forces Armées de la RDC, or FARDC), the National Intelligence Agency (Agence Nationale de Renseignements, or ANR), and the General Directorate for Migration (Direction Générale des Migrations, or DGM)].

Secondly, we gathered data that would enable us to analyse the links and relationships between the various systems, actors and beneficiaries involved in the security sector. Since independence, there has been a blurring of roles and responsibilities between the army and other law enforcement agencies, and as a result the police are often considered to form part of the defence sector.¹

Thirdly, we took a closer look at the various networks involved, using a multidimensional governance approach.² We wanted to understand the complexity of the security sector and the interconnectedness between the relevant actors, looking at the resources and networks deployed and used by the latter to make and implement decisions.

1 I would like to thank O. Mupepe, SSAPR Programme Manager in Occidental Kasai for his insights into the institutional interactions between the agencies involved in the security sector at central, provincial and local levels, following his technical briefing note dated 18 February 2011.

2 This study uses a methodological approach developed by researchers aiming to understand the complex relations between actors involved in the European integration process at different levels (public and private sectors). These were: Hooghe and Marks (1966); Jachtenfuchs (2011) and his critical analysis of the multidimensional governance approach; Scharpf (2000); and organisational policy studies.

Enfin, nous avons procédé à l'analyse des réseaux concernés, avec comme outil de travail l'approche gouvernance multi-niveaux.² Nous voulions comprendre la complexité de l'ensemble du secteur de la sécurité, ses acteurs, et manière dont ils sont interconnectés. De plus, il convenait d'analyser les ressources utilisées par chaque catégorie d'acteurs et de comprendre les réseaux qu'ils mobilisent dans la prise et la mise en œuvre des décisions.

1.3 Difficultés rencontrées

La première difficulté rencontrée lors de la réalisation de ce travail fut la complexité du secteur de la sécurité, de ses acteurs et de la manière dont les services sont interconnectés. En effet, la récolte des données au niveau de la seule police ne peut pas permettre une analyse approfondie des problèmes que rencontrent l'ensemble des fournisseurs et les bénéficiaires des services de sécurité en RDC.

La deuxième difficulté fut la courte durée de la collecte des données et de l'étude en elle-même. En effet, étant donné la complexité de la nature du domaine d'étude, il aurait été souhaitable d'augmenter la durée de l'étude et la couverture géographique, notamment pour la phase de récolte des données afin de nous permettre de vérifier certaines assertions à caractère général.

La troisième contrainte fut liée à la réticence de certaines personnes abordées à se livrer à ce type d'exercice. Cette réticence est due à la complexité du sujet abordé qui a longtemps été considéré comme tabou et réservé aux seuls agents des services concernés.

Les entretiens et autres échanges informels ont été guidés par des questions sur les acteurs et réseaux impliqués dans le secteur de la sécurité et les services de police ; le contexte historique ; l'organisation structurelle de ces services ; les normes internationales, nationales et locales qui influencent les conceptions du maintien de l'ordre ou « *policing* » ; la qualité des services et ce que cela signifie pour la population congolaise.

2 La présente étude s'inspire de la méthodologie développée par les chercheurs qui se sont penchés sur la question de l'intégration européenne afin de comprendre les complexes relations entre les acteurs à divers niveaux (publics et privés). Il s'agit entre autre de Hooghe et Marks, 1966 ; Jachtenfuchs, 2011 et sa critique de l'approche gouvernance multi-niveaux; Michael Smith et son approche institutionnelle basée essentiellement sur les acteurs, approche inspirée par Scharpf, 1977 et les études de politique organisationnelle.

1.3 Challenges

The first challenge was linked to the complexity emanating from the multiplicity of actors involved in the security sector and the interconnectedness of services within it. Our analysis of the police sector alone could not provide an overall in-depth picture of the situation across the country.

The second challenge was the short time frame for data collection and analysis. Given the complex nature of the issue under consideration, it would have been beneficial to allow more time for data collection in order to verify some of the study's more general conclusions.

The third challenge was that some of the people we approached for interviews were reluctant to take part due to the complex nature of the topic and the fact that it has been the sole preserve of those directly concerned for such a long time.

The interviews and other informal exchanges were guided by a set of questions (see Annex) aiming to gather information on the different actors and networks involved in the management of the security sector and police services; the history and organisational structure of these services; international, national and local standards that have a bearing on policing; and the impact on service quality and the Congolese population.

2 Evolution historique et légale des services de police congolais

Afin de comprendre le fonctionnement des différents services et institutions impliqués aujourd'hui dans la gestion de la police en RDC, il convient de les situer dans l'histoire et dans l'architecture institutionnelle de l'Etat congolais. En interrogeant les interactions institutionnelles entre les différents acteurs du secteur de police aux niveaux central, provincial et local, cette étude se propose d'identifier les textes légaux qui définissent les rôles et responsabilités en matière de sécurité. Sont ainsi mis en évidence les liens hiérarchiques de contrôle et de redevabilité entre les différents acteurs aux niveaux horizontal et vertical, avec référence aux articles des textes définissant leurs responsabilités et missions respectives. Les paragraphes qui suivent visent aussi à identifier les potentiels vides juridiques, ainsi que les contradictions pouvant expliquer les confusions au niveau des rôles et/ou des mandats.

Cette référence aux textes légaux va bien au-delà de la pure analyse juridique positiviste. Elle vise à démontrer que l'une des ressources majeures dont disposent les acteurs congolais réside précisément dans l'ordonnement juridique existant, dont ils savent exploiter les prérogatives et les carences afin de mieux asseoir leur pouvoir. Cette ressource juridique formelle est conjuguée aux ressources pouvant être mobilisées dans le cadre de puissants réseaux informels liant les différents acteurs et centres de décisions, lesquels jouent un rôle crucial au sein de la police congolaise. Face aux difficultés pour réformer le secteur de la défense, les bailleurs internationaux ont choisi de faire porter leur soutien au processus congolais de Réforme du Système de Sécurité (RSS) en se focalisant sur la police, perçue comme un enjeu de moindre importance que l'armée. Pourtant, l'analyse des dynamiques sous-tendant le processus de décision au sein de la police témoignent de son caractère stratégique pour le pouvoir étatique congolais.

Pour mieux comprendre la Police Nationale Congolaise (PNC), il est utile d'examiner la pénible évolution de son cadre légal de 1959 à 2006. L'histoire des services de police de la RDC démontre que, depuis l'indépendance, il existe une confusion entretenue entre les fonctions militaire et de maintien de l'ordre. Il apparaît clairement que la PNC s'est continuellement battue pour passer d'une institution au service d'un homme et de ses partisans, à un service étatique public au service de la population congolaise. Ce combat traverse les différentes époques de l'histoire de ce pays et s'illustre à travers les différentes formes et appellations que prend ce corps depuis la Force Publique en passant par la Gendarmerie.³

3 MABIALA M. N. « *L'organisation de la police nationale congolaise (1966–2006)* », version provisoire non publiée, Kinshasa, RDC.

2 The historical and legal evolution of Congolese police services

To understand how the police are managed in the DRC, it is important to look back at the country's historical and institutional contexts. This paper examines the roles, responsibilities and interactions between various institutions and actors linked with the police at central, provincial and local levels, and aims to identify the legal texts pertaining to the country's security. It also aims to highlight both horizontal and vertical accountability mechanisms within the existing legal framework. The following paragraphs set out to identify any legal gaps and contradictions which could explain overlapping mandates.

This reference to legal texts amounts to far more than a purely positivist legal analysis. It aims to demonstrate that the key resources available to Congolese actors rest on the existing legal framework and its loopholes, which they know how to exploit for political gain, and crucially, on the powerful informal networks that play a pivotal role in decision-making processes within the police. Considering the challenges pertaining to defence sector reform in the DRC, international donors chose to support the Congolese Security System Reform (SSR) process by focusing their attention on the police, which those in power do not consider to be as strategically important as the military. However, the evidence drawn from this analysis points to the contrary.

The evolution of the legal framework from 1959 to 2006 explains in part the structure of the Police Nationale Congolaise (National Congolese Police, PNC hereafter). The history of police services in the DRC points to the overlap between the military and law enforcement functions, which has prevailed since independence. The PNC has constantly fought to transform itself from an institution serving one man and his followers into a truly public service. This has been a long process, as illustrated by the various incarnations of the police force, from the Force Publique (Public Force) to the Gendarmerie.³

2.1 1885–1959: law enforcement in its infancy⁴

From 1885 to 1908, the Etat Indépendent Congolais (Independent Congolese State, or IEC) was under the control of King Leopold II of Belgium and did not have a police force. When the country became a Belgian colony in 1908, it acquired a Force Publique responsible for both the army and the police. Its key role was to oversee the establishment and the protection of the colony, as learnt by many Congolese children in their history books: 'to lead this primitive and barbarian people into the light and to civilisation'.

3 Mabilia Mantuba Ngoma, 'L'organisation de la police nationale congolaise (1966–2006)' [The organisation of the Congolese national police], unpublished draft, Kinshasa.

4 Ebenga, J. and Nlandu, T. (2005) 'The Congolese National Army: In Search of an Identity', in M. Rupiya (ed.), *Evolutions and Revolutions, a Contemporary Africa*, South Africa: Institute for Security Studies.

2.1 1885–1959 : les balbutiements des premiers services d’ordre⁴

De 1885 à 1908, sous le statut de l’Etat Indépendant du Congo (EIC), le pays est le domaine privé du roi Léopold II et n’a pas de forces de police au sens propre du terme. C’est seulement en 1908 lorsqu’il devient colonie belge que le Congo belge verra naître la Force Publique, une force militaire chargée des missions de l’armée et de la police. La Force Publique avait pour rôle essentiel l’implantation de la colonie, la protection des intérêts de cette dernière et comme les petits congolais l’ont appris à travers leur histoire coloniale « *de conduire le peuple primitif et barbare de la terre de Conrad à la lumière, à la civilisation* ».

Après la seconde guerre mondiale, pour assurer le maintien de l’ordre public dans les nouvelles villes et les nouveaux centres extra-coutumiers qui connaissent désormais de fortes concentrations de populations civiles, le gouvernement central colonial détache des agents de la Force Publique et des militaires, auprès des Administrateurs des Territoires. Cette période est à double titre importante dans le processus qui donnera naissance à la police au Congo :

- C’est le début d’un service territorial de maintien de l’ordre qui, progressivement, initiera le processus permettant aux Gouverneurs provinciaux de créer des polices urbaines;
- C’est aussi le début de la formation policière. Cette dernière cependant ne concerne que les agents de police et les autochtones ; le commandement à tous les échelons étant réservé aux blancs.

La répression sanglante des événements du 4 janvier 1959 contraint l’autorité coloniale à créer la Gendarmerie qui, dans sa composition d’alors, comptait d’anciens militaires convertis en policiers après une formation policière. Lors de l’accession du Congo à l’indépendance le 30 juin 1960, trois forces coexistaient et assuraient les missions régulières de la police : la Force Publique, les polices urbaines et la naissante Gendarmerie.

2.2 1960–1966 : Création de la Police Nationale Congolaise (PNC)

Au lendemain d’une indépendance politique accordée à contrecœur par la Belgique, le Congo entre dans une première période chaotique (1960–1966), marquée par de nombreuses mutineries, sécessions, rébellions armées jusqu’au coup d’Etat militaire du 24 novembre 1965 qui verra l’avènement du Général Mobutu au pouvoir. Cet environnement tumultueux fut aussi favorisé par le rôle déstabilisateur qu’ont joué les forces de police depuis leur installation institutionnelle après l’indépendance. En effet, durant cette période les polices urbaines se sont muées en polices territoriales. Abusées par les politiciens qui les ont utilisées à des fins personnelles, elles ont fini par devenir les actrices principales d’une balkanisation du pays.

4 J. Ebenga et T. Nlandu (2005) « The Congolese National Army: In Search of an Identity » [L’armée nationale congolaise: à la recherche d’une identité], *Evolutions and Revolutions, Contemporary Africa*, édité par M. Rupiya, Institute for Security Studies, Afrique du Sud.

After the Second World War, the colonial government sent representatives of the Force Publique and soldiers to help territorial administrators maintain law and order in new cities and rural areas under the control of customary centres of power, which were becoming increasingly more populated. This process was important in the establishment of the police in the Congo for two reasons:

- It marked the beginning of a territorial law enforcement service, which paved the way for provincial governors to set up urban police forces.
- It marked the beginning of a professional trained police force at police officer level and for natives only (all positions of leadership and command were reserved exclusively for white people).

The bloody repression of the events of 4 January 1959 prompted colonial authorities to create the Gendarmerie, made up of former soldiers trained to become police officers. After independence in 1960, there were three law-enforcement structures carrying out police interventions: the Force Publique, the Police Urbaine and the newly formed Gendarmerie.

2.2 1960–1966: the creation of the Police Nationale Congolaise (Congoles National Police, or PNC)

The newly formed police forces played a destabilising role in a chaotic post-independence period marked by many riots, secessions and armed rebellions leading up to the military coup on 24 November 1965, which brought General Mobutu to power. The former urban police forces became the territorial police forces, used as puppets by power-hungry politicians and responsible for the country's Balkanisation.

To put an end to the chaos and separatist tendencies, Mobutu decided to unite all police forces within one force – the PNC – created by presidential decree n°66/423 in July 1966. This reform establishes a police force with one central point of command and management, and the equal distribution of personnel across the provincial police forces of the DRC, separate from the Congoles Gendarmerie. The PNC was mandated to maintain public order, ensure public safety and salubrity, and carry out surveillance.⁵ In practice, however, most police services had a political mission to protect and ensure the survival of Mobutu's regime.

2.3 1972–1984: the creation of the Gendarmerie Nationale and the Garde Civile of Zaïre

Reunited after a long period of tribal wars, the country became the Republic of Zaïre and integrated all its forces into one single force capable of quashing any hostility against the regime. The Gendarmerie Nationale was created by

5 The 1966 reform splits the PNC into four brigades: the intervention brigade, responsible for the security of goods and people; the investigation brigade, including the famous special research brigades, responsible for criminal investigations, and the General Intelligence Bureau responsible for gathering intelligence for the special intelligence brigade; the road brigade and the mobile brigade.

Pour mettre fin à ce chaos et aux velléités séparatistes, Mobutu décidera de réunifier toutes ces forces en une seule : la PNC sera créé par ordonnance présidentielle n°66 /423 de juillet 1966. Cette réforme consacre l'unité de commandement, de gestion et de répartition des effectifs pour l'ensemble des polices provinciales de la RDC et sépare la PNC de la Gendarmerie congolaise. Ces forces de police avaient pour mission officielle le maintien et le rétablissement de l'ordre public et de la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques et la surveillance.⁵ Dans les faits, l'ensemble de ces services remplissaient une mission essentiellement politique, vouée à protéger et perpétuer le pouvoir du régime du maréchal Mobutu.

2.3 Création de la Gendarmerie Nationale du Zaïre et de la Garde civile (1972–1984)

Après la réunification du pays sortie des longues périodes de guerres tribales, la RDC devenue la République du Zaïre, organise toutes les forces d'intégration nationale en une force capable de contenir toutes sortes de manifestations d'hostilité au régime. D'où la création de la Gendarmerie Nationale par ordonnance présidentielle n°72/31 du 31 juillet 1972. Cette dernière est la résultante de la dissolution de la police nationale et de la Gendarmerie des années de l'indépendance (dite gendarmerie congolaise comme indiqué ci-dessus), deux corps devenus inefficaces à cause de leur rivalité permanente. Considérée comme une branche intégrale de l'armée, la Gendarmerie nationale a un caractère militaire.⁶

A cause des difficultés économiques de cette période de la deuxième République, la Gendarmerie nationale clochardisée⁷ s'est vite transformée en force d'oppression de la population. Complètement désavouée par cette dernière, elle finira par être remplacée par une autre force ayant la même mission qu'elle, mais mieux équipée et plus entraînée au plan militaire. C'est la naissance de la Garde Civile, sorte de police anti-émeute inspirée de la police fédérale allemande et créée par l'ordonnance-loi n°84-036 du 28 août 1984, modifiée et complétée par l'ordonnance-loi 002 du 14 mars 1992.⁸

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

6 Elle s'organise autour des brigades dotées chacune d'une fonction propre, sur le plan opérationnel ou technique (Brigades Spéciales de Recherche et de Surveillance – BSRS, Brigade Routière, Brigade Mobile, Brigade des Transports Aérien et Maritime, Fluviale ou Lacustre et Brigade Spéciale de Protection de l'Enfance (BSPE).

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

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

presidential decree n°72/31 on 31 July 1972, following the dissolution of the national police force and the post-independence Gendarmerie (called 'gendarmerie congolaise', as mentioned above), both rendered inefficient due to their constant rivalry. The Gendarmerie Nationale became an integral part of the army and therefore a militarised force.⁶

Due to the economic difficulties experienced under the second republic, the impoverished⁷ Gendarmerie Nationale rapidly became an instrument of oppression. It was replaced by the Garde Civile (Civil Guard), created by decree-law n°84-036 on 28 August 1984, modified and completed by decree-law 002 on 14 March 1992,⁸ with the same mission as the Gendarmerie Nationale, but better equipped and trained militarily. The Garde Civile was a kind of anti-riot police force modelled on the German federal police.

2.4 1997: l'Alliance des Forces Démocratiques (Allied Democratic Forces, or AFDL) brings in some changes

During the so-called 'war of liberation', the AFDL, under the authority of Mzee Laurent-Désiré Kabila, took control of a number of cities and created a new police force (separate from the forces still engaged in combat) to plug the security gap left by former law enforcement agencies. Most agents in this new force were recruited hastily and lacked any appropriate training, yet still managed to ensure a minimum level of security. The fall of Kinshasa on 17 May 1997 saw the formal establishment of this new structure, which called upon many experienced ex-military officers and former members of the Gendarmerie and Garde Civile to join its ranks. At this stage the new police force was not enshrined in law.

2.5 2002–2006: the legal establishment of the Police Nationale Congolaise (National Congolese Police, or PNC)

The legal decrees n°002/2002 dated 26 January 2002 (establishing the organisation and operations of the PNC) and n°042/2002 (instigating the visibility of ranks and other distinct badges on uniforms) enshrine the PNC in law. The former aimed to create an effective public service capable of protecting the entire country. This is reflected in the Congolese Constitution, articles 182 to 186:

- **Article 182:** 'The National Congolese Police is tasked with ensuring public safety, the safety of people and their property, maintaining and restoring public order, and protecting those in the highest echelons of power'.

6 It is organised around specialist brigades each with their own *modus operandi*, operational or technical plan (special research and surveillance brigades; road brigade; mobile brigade; air, maritime and fluvial transport brigade; and special child protection brigade).

7 This period was characterised by appalling working conditions for the Gendarmerie, leading its agents to engage in frequent racketeering of the population.

8 This body was well equipped with specialist equipment such as truck-mounted water cannons, tear gas, and lethal weapons. It was formed of anti-terrorist, canine and marine units.

2.4 1997 : les changements introduits par l'Alliance des Forces Démocratiques

Pour combler le vide sécuritaire laissé par les anciennes forces de l'ordre dans les villes du Congo passées progressivement sous le contrôle de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL), le Président Mzee Laurent-Désiré Kabila organise des troupes spéciales pour assurer les missions de police, différentes des autres forces qui poursuivaient les combats. C'est ainsi que naîtra à Goma le 02 avril 1997, la police de la période de la guerre dite « de libération ». Comme on peut l'imaginer, tous ces hommes recrutés précipitamment n'étaient pas préparés pour cette nouvelle mission. Ils vont néanmoins garantir un minimum de sécurité à la population. Ce processus se poursuivra jusqu'au 17 mai 1997, date de la chute de la ville de Kinshasa. C'est ainsi que sera effectivement mise en place et organisée cette nouvelle structure. Pour y parvenir, le nouveau pouvoir fera appel à de nombreux officiers expérimentés de l'ex Gendarmerie nationale et de l'ex Garde civile du Zaïre. Il faut noter qu'à ce stade, aucun texte légal ne sanctionne l'existence juridique de la PNC de la période de l'AFDL.

2.5 2002–2006 : la création légale de la nouvelle Police Nationale Congolaise

Ce sont les décrets-lois n°002/2002 du 26 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la PNC et n° 042/2002 instituant le port des grades et insignes distincts en son sein qui lui conféreront la reconnaissance juridique. Il y a lieu de souligner ici que le décret-loi n°002/2002 du 26 janvier 2002 avait pour ambition de doter le pays d'une police de « service public » efficace et à même d'assurer la sécurité sur toute l'étendue de la RDC. Cette ambition se matérialise, du moins sur papier, dans la Constitution de la RDC, plus particulièrement dans ses articles 182 à 186:

- **Article 182** : « La Police Nationale Congolaise est chargée de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre public ainsi que de la protection rapprochée de hautes autorités ».
- **Article 183** « La Police Nationale est apolitique. Elle est au service de la nation congolaise. Nul ne peut la détourner à ses fins propres. La Police Nationale exerce son action sur l'ensemble du territoire national dans le respect de la présente constitution ».
- **Article 184** « La Police Nationale Congolaise est soumise à l'autorité civile locale placée sous la responsabilité du Ministre qui a les Affaires Intérieures dans ses attributions ».
- **Article 185** « Les effectifs, à tous les niveaux, les fonctions de commandement en tout temps et en toute circonstance, doivent tenir compte des critères objectifs liés à la fois à l'aptitude physique, à une instruction suffisante et à une moralité éprouvée ainsi qu'à une représentation équitable des provinces ».
- **Article 186** « Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement de la Police Nationale ».

- **Article 183:** ‘The National Congolese Police is apolitical. It serves the Congolese nation. No individual can divert it for his/her personal gain. The national police operate across the country in line with the current Constitution’.
- **Article 184:** ‘The National Congolese Police is answerable to the local civilian authorities under the responsibility of the Minister of Interior’.
- **Article 185:** ‘Police personnel at all levels, including higher echelons, must meet a number of objective criteria relating to their physical aptitude, education and moral standing, and must equitably represent all of the country’s provinces’.
- **Article 186:** ‘The organisation and operations of the National Congolese Police are enshrined in law’.

2.6 A constant cycle of failed reforms?

The set of reforms mentioned above create a heterogeneous force made up of former officers from various backgrounds: the Force Publique, including retired officers; the colonial urban police force; the former national police force; the national Gendarmerie; members of ex-militia groups; ex-military personnel; the widows and orphans of deceased police officers and educated or illiterate volunteers.⁹ These ex-combatants are integrated into the police through political convenience and without any military or police training, benefiting from the demilitarisation process and the restoration of peace (2003 to 2006).

This is therefore a non-professional atypical police force, made up of civilians and ex-military personnel. The militarisation of the police is sanctioned by the Constitution, as higher ranking officers are nominated on the advice of the Superior Defence Council (art. 81, Constitution), which is part of the army. Police officers are subject to trial in martial courts of law (art. 156, Constitution), composed of army officials, magistrates and non-magistrates.

The PNC was set up to fail for a myriad reasons: its military nature, its inadequate organisation, the devolution of its responsibilities to other agencies, the lack of resources and infrastructure, the constraints imposed by the legal and regulatory framework, the lack of structured training, poor remuneration and social benefits, etc. In addition, the reforms never truly aimed to create a people’s police force, but one at the service of the country’s leaders. The consecutive restructurings of the police only served to strengthen social control structures and to legitimate unpopular colonial and post-colonial regimes.

It is interesting to note that, throughout the post-independence period, a number of ill-conceived and politicised attempts were made to develop a community police service through the establishment of militia groups such as the Corps des Volontaires de la République (Republican Volunteer Corps, or CVR), the Forces d’Auto-défense Populaire (People’s Self-defence Forces, or FAP) and the Unités de Défense Locale (Local Defence Units, or UDL). What these attempts had in common was their inability to rid the police of its military and oppressive nature.

9 CSRP Working Group (2009) ‘La police de proximité en République Démocratique du Congo : Doctrine et Stratégie’. [Community policing in the Democratic Republic of Congo: Doctrine and Strategy], Kinshasa, July.

2.6 Un cycle incessant de réformes avortées ?

L'ensemble des réformes décrites ci-dessus ont fini par donner naissance à une mosaïque hétérogène constituée d'anciens agents et retraités de la Force Publique, des polices urbaines coloniales, de l'ancienne police nationale, des ex-gendarmeries nationales, des éléments issus des polices, milices et forces combattantes des ex-factions belligérantes du dernier conflit armé qui a déchiré le pays, des militaires incorporés dans le cadre de l'osmose facilitée entre la police et l'armée, des veuves et orphelins de policiers, ainsi que des volontaires intellectuels, semi-lettrés et même analphabètes.⁹ Intégrés par opportunisme politique, sans aucune formation militaire ni policière préalable, tous ces démobilisés de l'époque de la transition vont s'enrôler au sein de la police profitant de la priorité accordée à la démantèlement, du processus de pacification du pays et de la restauration de la paix (2003 à 2006).

Le tableau sociologique que toutes ces réformes offre est ainsi celui d'une police atypique, non professionnelle, qui relève du civil et du militaire. Cette militarisation est consacrée par la Constitution elle-même. Les officiers généraux et supérieurs de la police sont nommés après avis du Conseil Supérieur de la Défense (art. 81, Constitution) (cf. *infra*), qui est une instance de l'armée (art. 192, *Ibid.*). Les policiers sont justiciables des juridictions militaires (art. 156, *Ibid.*). Ces juridictions ne sont composées que des officiers des forces armées, magistrats et non magistrats.

Au regard de ce qui précède, la PNC est donc une police porteuse, dès sa naissance, des limites de son efficacité. Ses faiblesses sont liées à son caractère militaire, son organisation inadaptée, la dévolution de ses missions à de multiples structures policières, l'insuffisance de moyens matériels et d'infrastructures pour un bon fonctionnement, les limites d'un cadre légal et réglementaire particulier régissant la PNC, l'absence d'une formation professionnelle homogène en raison des origines diverses de ses éléments, l'absence de salaire et de prise en charge sur le plan social, etc.

De plus, toutes ces réformes n'ont jamais visé la création d'une police au service de la population, mais bien au service des dirigeants et des décideurs politiques. Les différentes restructurations de la police n'ont visé qu'à renforcer le contrôle social et à légitimer les régimes impopulaires du Congo colonial et post colonial.

Pour conclure ce bref aperçu historique, il est intéressant de mentionner le fait que, tout au long de la période postindépendance, diverses tentatives maladroites parce que politisées, ont cherché en vain à instaurer une gestion citoyenne de proximité de la fonction de police, grâce à la mise en place de milices politiques telles que les Corps des Volontaires de la République (CVR) et autres Forces d'Auto-défense Populaire (FAP) et Unités de Défense Locale (UDL). Toutes ces tentatives ont eu en commun leurs différentes mais inefficaces tentatives de débarrasser les forces de police de leur caractère militaire et oppressif.

9 Groupe de Travail Organisation, CSRP (Juillet 2009) *La police de proximité en République Démocratique du Congo. Doctrine et stratégie*, Kinshasa. DRC.

3 Les acteurs du secteur de police à l'échelle nationale¹⁰

Aujourd'hui, différents niveaux de pouvoir et de décision interviennent au niveau national dans la gestion de la police. Il convient de distinguer les interventions émanant de la sphère exécutive de celles émanant de la sphère législative. Pourtant, la réalité de l'exercice du pouvoir en RDC rend artificielle une telle distinction. En effet, le pouvoir législatif peine parfois à s'affirmer face à l'exécutif en ce qui concerne les questions de sécurité. En marge de ces organes étatiques se sont superposés des mécanismes visant à impliquer d'avantage les acteurs non-étatiques, particulièrement la société civile. La question se pose de savoir si les réseaux de la société civile organisée, dont l'émergence a été favorisée par les acteurs internationaux, peuvent constituer un contre-pouvoir crédible.

3.1 La sphère exécutive

Au niveau de la sphère exécutive, un grand nombre d'acteurs sont mobilisés pour définir, impulser ou gérer sur le terrain la sécurité intérieure. Aux acteurs classiques (Présidence de la République, Ministère de l'intérieur, Inspection Générale de la police, PNC, ANR, DGM, police judiciaire des parquets), s'est ajoutée une structure – le Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police (CSRP) – dont la mise en place a été promue par les acteurs internationaux.

3.2 Le Président de la République : ressources institutionnelles et informelles

Aux termes de l'Article 83 de la Constitution, le Président de la République est le commandant suprême des forces armées. Les alinéas 2 et 3 (art. 81.2 et 3) précisent que « sans préjudice des autres dispositions de la Constitution, le Président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque les officiers généraux et supérieurs des forces armées et de la police nationale ».

Ce cadre constitutionnel permet à la Présidence de la République d'exercer un important contrôle sur l'appareil de sécurité intérieur et extérieur. En effet, l'armée et la police constituent les principaux piliers du pouvoir exercé par le Président de la République. Les interventions de la Présidence de la République au niveau des services de police s'appuient sur deux instruments principaux : la délégation de pouvoir consentie légalement au Conseil de Défense et les réseaux informels, articulés le plus souvent autour de l'appartenance clanique.

10 Entretiens informels avec des acteurs du secteur de la police, des assemblées provinciale et nationale et du Sénat (Commissions PAJ et Commission défense et sécurité).

3 Stakeholder involvement at national level¹⁰

Both the legislative and executive branches of government have a bearing on the way the police are managed in the DRC, with the executive often superseding the legislative branch when it comes to security issues. A number of non-state actors have also emerged including civil society organisations and networks supported by the international community. Whether or not they become credible counter-powers remains to be seen.

3.1 The executive branch of government

The executive branch of government comprises a variety of stakeholders involved in managing police services. These include the President, the Minister of Interior, the police Inspector General, the PNC, the ANR, the DGM, the *police judiciaire des parquets* (police force in charge of criminal investigations), and the Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police (Committee for the Monitoring of Police Reform, or CSRP).

3.2 The President of the Republic: institutional and informal resources

According to article 83 of the Constitution, the President is the Commander in Chief of the Armed Forces. Articles 81.2 and 81.3 specify that ‘the President nominates, dismisses or revokes generals and high-ranking officers within the armed forces and the national police force, without prejudice to any other provisions of the Constitution’.

This constitutional framework enables the President to control both internal and external security mechanisms, given that the police and the army are the two main pillars of presidential power. The President interacts with police services via the Defence Council and through informal networks organised around ethnic affiliation.

3.3 The role of the Defence Council

Since the Mobutu era, the President of the Republic is supported by the Conseil National de Sécurité (National Security Council, or CNS), a national body created by decree-law n° 79-047 dated 6 March 1970, completed by decree-law n° 86-306 dated 24 November 1986.¹¹ The CNS is directly answerable to the head of state

10 Informal interviews with stakeholders involved in the police sector, provincial and national assembly members and the Senate (PAJ commissions, and defence and security commission).

11 The CNS operates on the basis of four legal documents:

- The Constitution of the Republic of Zaïre, articles 36 to 45.
- Decree-law n°79-047 dated 6 March 1970 stipulating the organisation and operations of the CNS.
- Decree-law n°86-036 dated 24 November 1986, revising and modifying the previous decree.
- Decree-law n°87-032 dated 22 January 1987 stipulating its internal rules and regulations, completing three previous texts.

3.3 Le rôle du Conseil de Défense

Depuis l'époque de Mobutu, le Président de la République est assisté dans ses fonctions par le Conseil National de Sécurité (CNS), structure nationale fonctionnelle, créée par l'ordonnance loi n° 79-047 du 6 mars 1970. Sept ans plus tard, l'ordonnance loi n° 86-306 du 24 novembre 1986 est venue compléter la précédente.¹¹ Aux termes de l'ordonnance n° 79-047, le CNS est placé sous l'autorité directe du chef de l'Etat (art. 1er). Le CNS constitue un cadre de concertation pour tous les services ayant trait à la sécurité et aux renseignements (art. 3). Il a pour missions:

- L'élaboration de la politique nationale en matière de sécurité
- La délibération sur toutes les questions en matière de sécurité et proposer des mesures adéquates au chef de l'Etat
- L'élaboration de la politique budgétaire en matière de sécurité.

Les membres de ce Conseil sont les suivants :

- Le conseiller spécial du chef de l'Etat chargé de la sécurité
- Le ministre des Affaires Etrangères
- Le ministre de la Défense
- Le ministre de l'Intérieur
- Le chef d'état major des forces armées
- L'inspecteur général de la police congolaise.

Le chef de l'Etat peut en outre inviter aux réunions du CNS toute autre personne dont la présence est jugée pertinente. Dans la pratique, le CNS a vu s'étendre son pouvoir de supervision à toutes les instances de sécurité mais également à tous les services stratégiques œuvrant dans le pays en général et en province en particulier.¹²

Avec la nouvelle constitution, le CNS a été remplacé par le Conseil National de Défense (CND), une structure calquée sur le CNS dans ses missions ainsi que dans sa constitution et fonctionnement. Malgré sa nouvelle dénomination, le Conseil de Défense joue un rôle fondamental au plus haut niveau dans la gestion de la sécurité intérieure en général et du secteur de police en particulier.

11 Plus précisément, le CNS tire son fondement juridique de 4 textes légaux qui sont :

- La constitution de la République du Zaïre de l'époque à travers les articles 36 et 45 ;
- L'ordonnance loi n° 79-047 du 6 mars 1970 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de Sécurité ;
- L'ordonnance loi n° 86-036 du 24 novembre 1986 revue et modifiant la précédente ;
- L'ordonnance n° 87-032 portant règlement intérieur du 22 janvier 1987 venant compléter les 3 textes antérieurs.

12 C'est en référence au CNS qu'au niveau des provinces, des villes, des territoires, des cités et des districts fonctionnent ce qu'on appelle localement les comités provinciaux ou locaux de sécurité.

(art. 1, decree-law n° 79-047). The CNS provides a cooperation framework for all security and intelligence related services (art. 3, *ibid.*). Its objectives are to:

- Develop a national security policy;
- Discuss all security-related issues and suggest any appropriate measures to the head of state;
- Draw up a security budget.

The Council is made up of the following members:

- Head of state's special Advisor on security;
- Minister of Foreign Affairs;
- Minister of Defence;
- Minister of Interior;
- Commander in Chief of the Armed Forces;
- PNC Inspector General.

The head of state can also invite any other relevant person to attend CNS meetings. In practice, the CNS oversees all security agencies and all national and provincial strategic services.¹² In the new Constitution, the Conseil National de Défense (National Defence Council, or CND) supersedes the CNS. It retains the same mission, constitution and operations as the CNS, and plays a key role at the highest possible level in managing internal security issues and police services.

The special Advisor on security¹³ holds an influential position, supported by a cabinet, a technical secretariat and working commissions. The Advisor's role and responsibilities remain the same as under the former CNS, as defined by article 5 of the relevant decree-law. He/she is tasked with coordinating and steering all CND activities and preparing meeting agendas. He/she can call upon any person to disclose any information for security purposes. He/she has complete access to all documents and intelligence. The special Advisor, as a member of one of the President's most influential networks, exerts considerable power over the security sector.

3.4 Clans in power: the wives and other family members of those in power

The President does not rely solely on legally established structures but also on extremely powerful formal and informal networks.¹⁴ These networks overlap and often seek to cancel each other out to protect their own vested interests, without ever jeopardising the seat of power. They are notoriously difficult to identify and infiltrate.

12 There are local denominations of the CNS in provinces, towns, cities, territories and districts across the DRC known as provincial or local security committees.

13 The position of Special Advisor on security has remained the same as during the CNS era.

14 The entire Congolese population knows about the influence of these informal networks, but people hesitate to talk about them openly.

Le rôle dévolu au conseiller spécial en matière de sécurité¹³ mérite que l'on s'y attarde. Le conseiller spécial dispose d'un cabinet, d'un secrétariat technique et peut créer des commissions de travail suivant les besoins. Ses missions sont restées les mêmes que celles définies dans l'article 5 de l'ordonnance-loi créant le défunt CNS. Comme par le passé, il est chargé de coordonner et orienter toute l'activité du CND et de préparer les ordres du jour des réunions. Il peut convoquer pour renseignement qui que ce soit pour le besoin de sécurité. Il a libre accès à toute documentation et renseignement. En matière de sécurité intérieure, le pouvoir dont jouit le conseiller spécial, membre de l'un des réseaux les plus influents auprès de la Présidence, est tout à fait considérable.

3.4 Les membres du clan au pouvoir : épouses et autres parents des autorités au pouvoir

Le Président ne s'appuie pas uniquement sur des structures légalement instituées mais aussi sur des réseaux de pouvoir extrêmement puissants.¹⁴ Plusieurs réseaux tissent en effet une sorte de toile d'araignée autour du Président, dans le but d'assurer la protection du pouvoir conquis au terme de la guerre de libération et conforté lors des dernières élections. Ces réseaux se superposent et parfois cherchent à se torpiller mutuellement au rythme des intérêts des uns et des autres mais toujours avec pour leitmotiv de ne jamais mettre le pouvoir en danger, au risque de le voir passer entre d'autres mains.

Dans ce travail de sécurisation du pouvoir, tous les acteurs exploitent le réseau tout en veillant à ne jamais le compromettre. Véritables nébuleuses, ils ne se laissent pas facilement pénétrer et peuvent occasionner des erreurs dans leur description.

Parmi les différents réseaux qui influent sur le secteur de sécurité, le plus influent est aujourd'hui l'axe Lubakat du Katanga. Ce réseau à caractère ethnique rappelle étrangement le réseau Ngwandi de l'Equateur¹⁵ du temps de Mobutu.

Aujourd'hui, le réseau katangais se dit détenteur du pouvoir par héritage du père Kabila. Ce réseau katangais est très présent dans les cercles chargés de la gestion de la sécurité. Comme du temps de Mobutu avec la Division Spéciale Présidentielle (DSP), le réseau katangais entretient aussi une « sous-branche armée », composée essentiellement d'anciens militaires originaires du nord Katanga, terre d'origine du Président (notamment le bataillon Simba).

Le réseau katangais entretient des liens étroits avec les intérêts des acteurs d'Afrique australe présents en RDC, particulièrement l'Afrique du Sud et le

13 La fonction de conseiller spécial pour la sécurité a gardé sa dénomination comme à l'époque du CNS.

14 L'influence de ces réseaux informels de pouvoir est de notoriété publique au sein de la population congolaise, même si beaucoup hésitent à évoquer ouvertement leur rôle.

15 Le réseau Ngwandi de l'Equateur a connu une forte participation d'un groupe très puissant financièrement animé essentiellement par les nombreux enfants issus du métissage avec les colons blancs. Ce clan des métis fut très influent du temps de Mobutu et s'est vite reconstitué sous Kabila fils. Ce réseau politico-financier de métis jouit, dit-on, d'appuis considérables dans les milieux des affaires étrangers, européens et américains (Banque mondiale, FMI, etc.).

The most influential of these networks is l'axe Katangais (the Katangese axis). Organised around ethnic affiliation, it is a lot like the Ngwandi network, led and financed by Mobutu's special Advisor.¹⁵ The Katanga network claims to be the rightful successor of Kabila senior. As was the case during the Mobutu era with the Division Spéciale Présidentielle (Special Presidential Division, or DSP), the Katanga network also has its own armed divisions (such as the Simba battalion), made up of former soldiers from north Katanga, birthplace of the President.

The Katanga network is closely linked to Southern African interests in the DRC, particularly South African and Zimbabwean networks that have close ties to the mining industry of Katanga and the two Kasais. It is also highly involved in managing the country's police services and therefore in direct competition with the Banyamulenge-Rwandese axis, which is extremely influential within the defence sector. The latter is most influential in the east of the DRC, where it exerts considerable control, particularly in the mining industry, through an illicit mineral extraction network in collusion with armed groups closely linked to the FARDC, and the Rwandan¹⁶ and Tanzanian business sectors.

3.5 The government

According to the provisions of the Constitution, the President and the government share the responsibility for security and foreign affairs (art. 91, clause 2). This provision is repeated in the decree on the organisation and operations of government, which sets out the terms of collaboration between the President and the government, and between members of the government (art. 5, clause 3, decree n°08/073 24 December 2008). The government is responsible for public administration, the armed forces, the police, and security services. According to the same decree, the Prime Minister must keep the President informed of all government activity, including matters of national security. All government ministers are accountable to the Prime Minister (see art. 18 *in fine* of the same decree). However, since independence the Prime Minister has been less involved in dealing with security issues. It is very clear that in practice security matters are the sole concern of the President and his close circle.

15 The Special Advisor on security comes from the same Ngwandi ethnic group as Mobutu and also belongs to a very financially powerful group of mixed-raced Congolese, descendants of the white colonists. They were very influential during the Mobutu era and quick to re-form under Kabila's son. This politico-financial network benefits from the considerable support of foreign business sectors, the Europeans and the Americans (World Bank, IMF, etc.)

16 There are a number of other influential networks, but they are less present within the military and the police. These are:

- The network of former AFDL members: formerly very active, it seems to be flailing and is trying to maintain its influence.
- The Uganda-Ituri and Beni-Butembo axes: involved in mineral and oil extraction, particularly in the north-east.
- Angolan axis: controls the western part of the Congo. It is a network of political and military nature, which controls oil and mineral extraction at the western border of the DRC.
- Maniema axis: political and military network, made up of generals and politicians that have held or currently hold ministerial positions.
- Bas-Congo axis: political axis centred on the President's wife and her affiliation to the Yombe ethnic group.

Zimbabwe, dont de nombreux intérêts sont en jeu dans l'exploitation minière du Katanga et des Deux Kasai. Aujourd'hui, le réseau katangais est extrêmement présent dans la gestion des services de la police en RDC. Il est intéressant de noter que sa présence au sein de la police est en compétition subtile avec le réseau impliqué dans le secteur de la défense, qui semble être davantage contrôlé par l'axe Banyamulenge-Rwanda, surtout à l'Est du pays. Très discret mais très présent dans la sphère du pouvoir et de l'exploitation minière, cet axe exerce un contrôle réel de l'Est du pays à travers un réseau d'exploitation illégale de minerais couvert par des milices armées. Ce réseau est aujourd'hui étroitement lié aux FARDC et aux milieux affairistes politico-militaires rwandais¹⁶ et tanzanien.

3.5 Le gouvernement

Aux termes de la Constitution, la sécurité, tout comme les affaires étrangères, sont définies comme des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement (art. 91 alinéa 2 de la Constitution). Cette disposition est reprise dans l'ordonnance portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, qui définit les modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre membres du Gouvernement (art. 5 alinéa 3 de l'ordonnance n° 08/073 du 24 décembre 2008). D'un point de vue constitutionnel, le Gouvernement dispose en conséquence de l'administration publique, des forces armées, de la PNC et des services de sécurité. En vertu de l'article 61 de l'ordonnance n°08/073 du 24 décembre 2008, le Premier Ministre tient cependant le Président de la République pleinement informé de l'activité gouvernementale, qui inclut la gestion des affaires de l'Etat dans son ensemble, y compris la sécurité. Tous les ministres rendent quant à eux compte de leur activité au Premier Ministre (voir art. 18 *in fine* de l'ordonnance n°08/073 du 24 décembre 2008 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement).

Cependant, depuis l'indépendance, le rôle du Premier Ministre s'est toujours révélé assez marginal en ce qui concerne les questions de sécurité. Il est très clair qu'en pratique ces questions restent du ressort exclusif du Président et de son cercle.

16 Les autres réseaux qui exercent une influence dans les cercles de pouvoir mais sont moins représentés dans les secteurs militaire et de police en particulier sont :

- Le réseau des anciens de l'AFDL. Cet axe jadis actif semble battre de l'aile et lutte pour rester présent dans la sphère de ce secteur important de la vie nationale.
- Axe Ougando-Ituri et Beni-Butembo. Cet axe s'active autour des minerais et du pétrole de la contrée. Il est très actif au Nord Est du pays.
- Axe angolais : contrôle la partie Ouest du Congo. Il est de nature politico-militaire sécurisant l'exploitation pétrolière et minière de la frontière Ouest avec la RDC.
- Axe Maniema : axe politico-militaire, composé de généraux et d'hommes politiques ayant exercé ou exerçant des fonctions ministérielles ;
- Axe Bas-Congo : axe politique qui tente de se construire autour de l'appartenance ethnique de l'épouse du Président. Dans cet axe, on retrouve plus des personnalités de l'ethnie Yombe.

The government can call upon the expertise of the Conseil Supérieur de la Police Nationale (Superior National Police Council, or CSPN) to help nominate police generals and high ranking officers; the government may ask it to conduct research on security and police matters. It is made up of the Prime Minister, the Minister of Interior and Security, the Minister of Justice, the PNC Inspector General and provincial police inspectors. It is chaired by the Prime Minister or the Minister of Interior in the Prime Minister's absence (art. 16). The CSPN, as a consultative body, remains far less influential than the CND, whose special Advisor has direct links to the presidency and continues to lead on all national security and police matters, as did the CNS previously.¹⁷

3.6 The Ministry of Interior and Security

The Minister of Interior and Security, also known as the deputy Prime Minister for Interior and Security, is responsible for all matters pertaining to home security. According to article one of decree n° 08/074 24 December 2008, the Minister's responsibilities cover:

- Home and external security policies;
- Maintaining public order, public security and ensuring the protection of people and their property;
- Control of the police and security services;¹⁸
- Counterterrorism;
- Migration and border surveillance, and border and immigration policing.

He/she is also tasked with territorial administration, coordinating the work of the government and provincial governors, in collaboration with the minister of decentralisation and planning. The Minister of Interior and Security role (also deputy Prime Minister) was only created very recently (under Kabila senior), making it difficult for ministers taking up the position to assert themselves. In reality, the Minister's influence depends on his/her personality and personal relationship with the President and his networks, and is often far less important than the President's special Advisor on security.

Three key police services are accountable to the Minister of Interior and Security, but tend to break away from its control. These are:

- The PNC, headed by an Inspector General;
- The DGM;
- The ANR.

17 There is hope that new fundamental law will strengthen the CSPN. Article 22 on the organisation of the police established the CSPN as a consultative body working with the General Commissionership (commanding and implementing body) and the General Police Inspectorate (control body). The CSPN would develop a code of conduct for the police corps, take part in developing a criminal policy and monitor its implementation within the ministry. (The organic law on the organisation and operation of the National Congolese Police, May 2009, Titles III: Structures. Art. 15).

18 This provision refers to article 184 of the 2006 Constitution, according to which 'the police answer to local authorities, under the overall responsibility of the Ministry of Interior'.

Le Gouvernement peut en outre recourir à l'expertise d'un Conseil Supérieur de la Police Nationale (CSPN). Le CSPN est une instance consultative. A ce titre, il est consulté particulièrement dans les cas de nomination des officiers généraux et supérieurs de la PNC ; il mène toute étude qui lui est confiée par le Gouvernement en matière de police et de sécurité. Le CSPN est composé du Premier Ministre, du Ministre chargé de l'Intérieur et de la Sécurité, du Ministre de la Justice, de l'Inspecteur Général de la PNC, du Commissaire général de la PNC (cf. *infra*) et des Commissaires provinciaux. Il est présidé par le Premier Ministre ou, en cas d'absence, par le Ministre de l'Intérieur (art. 16).

L'influence du CSPN est cependant tout à fait négligeable et sans aucun rapport avec celle du Conseil de Défense attaché à la Présidence au sein duquel, sous la houlette du conseiller spécial pour la sécurité nationale, les questions relatives à la police continuent d'être débattues et gérées. En réalité, en RDC, les questions de police ont toujours été réglées au niveau du CNS et encore aujourd'hui au niveau du CND.¹⁷

3.6 Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité

Au sein du gouvernement, c'est le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité (MIS), également dit vice Premier Ministre chargé de l'Intérieur et de la Sécurité, qui est censé être en charge de questions relatives à la sécurité intérieure.

Conformément à l'article premier de l'ordonnance n° 08/074 du 24 décembre 2008 fixant les attributions des ministères, le MIS a ainsi pour attributions :

- La politique de la sûreté nationale, intérieure et extérieure
- Le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique et la protection des personnes et de leurs biens
- Le pouvoir hiérarchique sur la PNC et les services de sécurité¹⁸
- La politique de lutte contre le terrorisme
- La migration et la surveillance des frontières et police des étrangers et des frontières en RDC.

Il est également chargé de la politique de l'administration du territoire, de la coordination des rapports entre les membres du Gouvernement et les Gouverneurs de province, en collaboration avec le Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

17 Avec la nouvelle loi organique, l'espoir est de voir renforcé le rôle du CSPN. Dans son art. 22 portant l'organisation de la police au niveau de sa structure, le Conseil Supérieur de la police est prévu comme organe consultatif travaillant de concert avec le Commissariat Général (organe de commandement et d'opération) et l'Inspection Générale de la police (organe de contrôle). Il est ainsi envisagé que le CPSN élabore le code de déontologie du corps des policiers, qu'il participe à l'élaboration de la politique criminelle et qu'il veille à son application au sein de son ministère (projet de loi organique portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise, Mai 2009, Titres III : Des Structures. Art. 15).

18 Cette disposition renvoie à l'article 184 de la Constitution de 2006, selon lequel, « la Police nationale est soumise à l'autorité civile locale et est placée sous la responsabilité du ministère qui a les affaires intérieures dans ses attributions ».

3.7 The Inspector General of the PNC

The Inspector General of the PNC is the most powerful person within the police. The Inspector General is accountable to the Minister of Interior and Security, but his influence and authority is far greater than the ministry's. The current Inspector General was suspended following accusations of involvement in the murder of Floribert Chebeya, a Congolese human rights activist. He has nevertheless remained very powerful.¹⁹ His considerable influence stems from his close ties with the President and the Katanga network.

The Inspector General leads and coordinates all PNC services, some of which are included in the Constitution:

- According to articles 5 and 13 of decree-law n° 002-2002 dated 26 January 2002 the PNC is 'a force responsible for guaranteeing the public's peace and security, restoring and maintaining public order. It protects people and their property. Constant surveillance is the very essence of its mission'.
- These provisions reappear in article 182 of the Constitution, which stipulates that 'the police are responsible for public security, the safety of people and their property, restoring and maintaining public order, and protecting those in the highest echelons of power'.
- According to article 183 of the Constitution, 'the police are apolitical; they serve the Congolese nation and cover the entire country, respecting the Constitution and the laws of the Republic'.

At national level the PNC is made up of the following services:

- Police d'Intervention Rapide (rapid intervention police, or PIR) responsible for maintaining order and security;
- Direction des Renseignements Généraux et Services Spéciaux de la police (Directorate for general intelligence and special police services, or DRGS), which is the police's special intelligence division, also known as special services;²⁰
- The road traffic police, responsible for road traffic safety and issuing penalty notices;
- The border police, responsible for ensuring security at the country's borders;
- The hygiene and environment police, responsible for environmental protection.

19 The Inspector General controls an anti-terrorist battalion called 'Simba'. This battalion is an autonomous unit, almost like a 'police force within the police', made up of forces loyal to the Inspector General. It is better equipped than the police and the army, and is widely feared. It is responsible for the reprisals against the Bundu dia Kongo (BDK) in the Bas-Congo province.

20 Its headquarters used to be in Kin Mazière, in the centre of Kinshasa. These services are currently located within the General Inspectorate, in the town of Lingwala, in front of the Palais du Peuple (People's Palace). The Inspectorate houses a detention centre and the service can arrest and detain civilians for political reasons.

La fonction du MIS n'a cependant été créée que très récemment (du temps de Kabila père) et ses titulaires peinent parfois à s'imposer. En réalité, le pouvoir dont dispose le MIS (qui en sa qualité de vice-Premier Ministre et en terme de préséance, vient immédiatement après le Premier Ministre dans l'ordre protocolaire) dépend plus de la personnalité du ministre et de ses relations personnelles directes avec le Président de la République ou avec les services et réseaux de la Présidence. Dans les faits, l'autorité du MIS est souvent bien moins importante que celle exercée par le Conseiller spécial du Président, chargé de la sécurité.

Par ailleurs, trois services dépendant institutionnellement du MIS sont les acteurs de premier plan au niveau de la police en RDC. Or, ces services opérationnels ont tendance à s'autonomiser et à s'affranchir de sa tutelle. Ces services sont :

- La PNC, dirigée par un Inspecteur Général
- La DGM
- L'ANR.

3.7 L'Inspecteur Général de Police et la Police Nationale Congolaise

Le pouvoir réel au sein de la police est détenu par l'Inspecteur Général de la PNC. D'un point de vue institutionnel, l'Inspecteur Général est en théorie soumis à l'autorité hiérarchique du MIS, mais son autorité et son influence sont bien plus considérables que son autorité de tutelle. L'actuel titulaire du poste a été suspendu de ses fonctions afin de répondre aux accusations à son encontre dans le cadre du procès pour meurtre de Floribert Chebeya, un activiste des droits de l'homme congolais. Il est cependant demeuré très puissant.¹⁹ L'influence de l'Inspecteur Général, actuellement suspendu, est liée aux liens étroits et particuliers qu'il entretient avec le Président de la République et le réseau katangais au pouvoir.

C'est l'Inspecteur Général qui chapeaute et coordonne l'ensemble des services de la PNC, dont un certain nombre de textes constitutionnels et réglementaire définissent les missions :

- Selon les articles 5 et 13 du décret-loi n° 002-2002 du 26 janvier 2002 instituant la PNC, celle-ci « est une force chargée de veiller à la sécurité et à la tranquillité publique, de maintenir et de rétablir l'ordre public. Elle protège les personnes et leurs biens. Une surveillance continue constitue l'essence même de sa mission ».
- Ces dispositions sont reprises par la Constitution de 2006. Selon l'article 182 de celle-ci, complété par la disposition constitutionnelle portant institution, organisation et fonctionnement de la PNC, « la police nationale est chargée de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre public ainsi que de la protection rapprochée des hautes autorités » ;

19 L'Inspecteur Général contrôle un bataillon anti-terroriste appelé « *Simba* ». Ce bataillon est une unité autonome, une sorte de « police dans la police ». Composé de fidèles, ce bataillon est mieux équipé que la police et l'armée régulière. Il est très redouté comme du reste son chef. C'est ce bataillon qui réalisera l'opération contre le Bundu dia Kongo (BDK) dans le Bas-Congo.

All of these services are deconcentrated at provincial and local levels, via a network of police stations (for territories and towns) or sub-stations (at district level and for *groupements*).

3.8 Direction Générale des Migration (General Directorate for Migration, or DGM)

The DGM is accountable to the Minister of Interior and Security. Article one of the 2008 decree establishes the responsibilities of the ministry, which cover migration, border surveillance, immigration and cross-border policing. The DGM is not part of the PNC and is therefore an independent service working in collaboration with other security services. The PNC and the DGM often cross paths at the borders where they both operate. One major difference between the two agencies is that the PNC is armed whereas the DGM is not.

The DGM covers the entire breadth of the country and also operates abroad (art. 4) during diplomatic missions. It is responsible for:

- Implementing the government's immigration and emigration policy;
- Implementing immigration and emigration laws and regulations within the DRC;
- Immigration policing;
- Border policing;
- Issuing passports to nationals and visas to foreigners;
- Collaborating with INTERPOL in locating criminals and suspects (art. 3, decree-law n° 002-2003 dated 11 January 2003 establishing the creation and organisation of the DGM).

As is the case with the PNC, the DGM has central and provincial offices, as well as a unit called the 'border police'.

3.9 L'Agence Nationale de Renseignements (the National Intelligence Agency, or ANR)

The ANR falls under the remit of the Ministry of Interior and Security, in line with article one of the 2008 decree establishing the ministry's duties. According to article 91 of the Constitution, the government oversees all security services. Article 90 also enshrines the government's autonomy *vis-à-vis* the presidency. In practice, however, ANR agents seem to report directly to the president rather than the ministry, which could be explained by the fact that the agency's director is from the Katanga clan.

The ANR is responsible for ensuring the internal and external security of the state (art. 3, decree-law n° 003-2003/11 January 2003), and its remit therefore covers:

1. Researching, gathering, analysing and disseminating political, diplomatic, strategic, economic, cultural, and scientific intelligence concerned with national security, both inside and outside the country;

- En outre, selon l'article 183 de la Constitution, « la police nationale est apolitique. Elle est au service de la Nation congolaise. La police nationale exerce son action sur l'ensemble du territoire national dans le respect de la présente Constitution et des lois de la République ».

Au niveau national, la PNC est composée des services centraux suivants :

- La police d'intervention rapide (PIR) : une unité de police spéciale pour le maintien de l'ordre et de la sécurité.
- La Direction des Renseignements Généraux et Services spéciaux de la police (DRGS) : cette division de la police est spécialisée dans le renseignement et plus connue sous le nom de services spéciaux.²⁰
- La police de circulation routière : elle est chargée de rechercher les infractions de roulage et de réguler la circulation routière.
- La police des frontières, chargée d'assurer la sécurité des frontières
- La police de l'hygiène et de l'environnement, chargée d'assurer la protection environnementale.

Chacun de ces services est déconcentré au niveau provincial comme au niveau local, et représenté au sein des commissariats (au niveau des territoires et de la commune) ou des sous-commissariats (au niveau du quartier ou du groupement) (cf. *infra*).

3.8 La Direction Générale de Migration (DGM)

La DGM est un service du Ministère de l'Intérieur chargé de réguler les migrations. Le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité est ainsi l'autorité hiérarchique de la DGM. En effet, selon l'article 1^{er} de l'ordonnance de 2008 portant attributions des ministères, le MIS a dans ses attributions les services de migration, la surveillance des frontières, la police des étrangers et des frontières en RDC. La DGM ne fait pas partie de la PNC. Elle est donc placée sous l'autorité du MIS et non pas de l'Inspecteur Général. Il s'agit donc en théorie d'un service indépendant qui agit en collaboration avec les autres services de sécurité. Dans la pratique cependant, la PNC a tendance à prendre le dessus sur la DGM, d'autant plus qu'elle est armée alors que la DGM ne l'est pas. Ceci est souvent le cas en province où PNC et DGM se retrouvent aux frontières.

La DGM exerce ses activités sur l'ensemble du territoire national et dans toutes les missions diplomatiques de la RDC à l'étranger (art. 4). Elle est chargée de :

- L'exécution de la politique du Gouvernement en matière d'immigration et d'émigration

20 Jadis, son siège se trouvait à Kin Mazière au centre-ville de Kinshasa. Actuellement, ces services se trouvent au sein de l'Inspectorat Général, dans la commune de Lingwala, juste en face du Palais du Peuple. Ces services possèdent un centre de détention et peuvent arrêter et détenir les civils, y compris pour des raisons politiques.

2. Identifying and recording any offences that threaten national security, within the parameters of the law;
3. Keeping watch over people or groups of people, be they nationals or foreigners, which may pose a threat to national security;
4. Protecting the political environment in order to guarantee civil liberty, in accordance with the country's laws and regulations;
5. The fingerprint identification of nationals;
6. Locating criminals identified by INTERPOL;
7. Collaborating with other services in the fight against drug-trafficking, fraud and smuggling, terrorism, grand corruption and economic crimes, which pose a threat to the nation and/or humanity.

Article four establishes the remit of the ANR nationally and externally. It is responsible for national security, through a number of preventative measures aimed at protecting the stability and sovereignty of the state and its institutions. As a national structure (art. 4, 2003 decree-law), the ANR covers the entire breadth of the country and is split into central and provincial offices (art. 5, *ibid.*).

In spite of its clearly defined duties, the ANR can in fact be considered a 'secret service' within the security sector, operating according to its own rules. It is notoriously difficult to gain access to its detention centres. ANR agents often take the place of regular police officers, criminal investigation officers and other agents representing the justice system. They carry out investigations, make arrests, seize goods, hand out fines and detain people. They also regularly arrest civilians for common law offences, as well as members of the opposition and civil society. ANR is therefore the most criticised of all the security services.²¹

3.10 Officiers et Inspecteurs de Police Judiciaire (Criminal Investigation Officers/Inspectors, or OPJ/IPJ) and the Ministry of Justice

The Ministry of Justice²² is responsible for the so-called Police des Parquets (Police Force in charge of prosecutions). In the DRC, a number of different security services, not just the PNC, have a responsibility for prosecution. OPJs and IPJs are tasked with identifying, recording and reporting criminal offences to the Office of Public Prosecutions (Ministère Public), under the leadership, surveillance and control of magistrates. They are referred to as 'the eyes and ears' of the prosecution service as they operate on the ground. Agents from different state security services can also be generalist or specialist OPJs, depending on their knowledge of the criminal offence code.

21 Testimonies from Congolese citizens.

22 The Congolese judiciary is organised according to decree-law n°82/020. The 2006 Constitution splits the former Supreme Court into three separate jurisdictional orders (the Constitutional court, the State Council and the Supreme Court of Judicature) and new jurisdictions (work, commerce and administrative tribunals). The judiciary's jurisdictions include civil and military jurisdictions, under the control of the Supreme Court of Judicature. Alongside the courts and tribunals, prosecutors represent the interests of the state and bring criminal charges against alleged criminals. The Congolese judicial system is based on a Roman-Germanic model and the French and Belgian systems in particular.

- L'exécution, sur le sol congolais, des lois et règlements sur l'immigration et l'émigration
- La police des étrangers
- La police des frontières
- La délivrance du passeport ordinaire aux nationaux et des visas aux étrangers
- La collaboration dans la recherche des criminels et malfaiteurs ou des personnes suspectes signalées par l'organisation internationale INTERPOL (art. 3 du décret-loi n° 002-2003 du 11 janvier 2003 portant création et organisation de la DGM).

Comme la PNC, la DGM comprend des directions centrales et provinciales ainsi qu'une section dénommée « police des frontières ».

3.9 L'Agence Nationale de Renseignements (ANR)

En tant que service de sécurité, l'ANR relève du ministre ayant la sécurité dans ses attributions, en vertu de l'article 1er, point b, de l'ordonnance de 2008 fixant les attributions des ministères. En son article 91, la présente Constitution place les services de sécurité à la disposition du gouvernement, désormais distinct du président de la République selon l'article 90 de la constitution (cf. *supra*). Pourtant, dans la pratique, l'impression générale est que les agents de l'ANR rendent compte directement au Président de la République plutôt qu'au MIS.

L'ANR a pour mission de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat (art. 3 du décret-loi n° 003-2003 du 11 janvier 2003). A ce titre, elle a pour attributions notamment :

1. La recherche, la centralisation, l'interprétation, l'exploitation et la diffusion des renseignements politiques, diplomatiques, stratégique, économiques, sociaux, culturels, scientifiques et autres intéressant la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ;
2. La recherche et la constatation, dans le respect de la loi, des infractions contre la sûreté de l'Etat ;
3. La surveillance des personnes ou groupes de personnes nationaux ou étrangers suspectés d'exercer une activité de nature à porter atteinte à la sûreté de l'Etat ;
4. La protection de l'environnement politique garantissant l'expression normale des libertés publiques, conformément aux lois et règlements ;
5. L'identification dactyloscopique des nationaux ;
6. La recherche des criminels et autres malfaiteurs signalés par l'organisation internationale de la police criminelle, INTERPOL ;
7. La collaboration à la lutte contre le trafic de drogue, la fraude et la contrebande, le terrorisme, la haute criminalité économique ainsi que tous autres crimes constituant une menace contre l'Etat ou l'humanité.

For example, FARDC and PNC officers and non-commissioned officers can also be trained to become generalist OPJ officers, thereby supporting the justice system. The PNC continues to manage the payroll, promotions and ranks of its officers. IPJs are also OPJs, but are directly linked to the Prosecutor's Office and work in close collaboration with public prosecutors in the identification of criminal offences.

In addition, ANR agents of equal or superior ranking to deputy inspectors are also generalist OPJs, not just on matters pertaining to home security. DGM agents, magistrates and IPJs working in military tribunals are also generalist OPJs. They can identify and report any criminal offence, even if the perpetrator is a foreigner, to the PNC or the FARDC provided they refer it to the relevant civil prosecution service. The mayor, the *bourgmestre*, the *chef de secteur* (sector chief) and the *chef de chefferie* (chieftom leader) are also generalist OPJs. The *administrateur du territoire* (territory administrator) is a *juge de police* (judge in a police tribunal), a generalist OPJ, and president of the territory's tribunal. Some customs and tax officials can also be generalist or specialist OPJs.

Although OPJs have a clearly defined remit, they often operate outside their jurisdiction. The public prosecutor's office should supervise and verify their work, inspect their workplace and punish any wrongdoing. However, in practice this does not happen and OPJs take the law into their own hands.

3.11 Le Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police (CSRP) – a mixed committee to monitor the police reform process

In the middle of the 2000s, the Congolese authorities together with the support of the international community, mainly the European Union (EU), the UK Department for International Development (DFID), and the United Nations Organisation Mission in the DRC (MONUC), paved the way for police reform within the overall Security Sector Reform (RSS) process.

This process started in August 2004 with the seminar on the reform and restructuring of the police in the DRC (*Séminaire sur la Modernisation de la Police Nationale Congolaise et d'autres services exerçant des fonctions de sécurité publique*). Supported by international donors, but officially led by the Ministry of Interior, the Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police (Working group on Police Reform and Reorganisation, GMRRR or GMR3)²³ was created in November 2005. Composed of six Congolese members and 16 international members, it was tasked with reflecting upon and formulating proposals on the future of the Congolese police.

The GMRRR produced a status report on the Congolese police highlighting the following issues: the militarisation of police services; the devolution of some police powers to ministries other than the ministry of security; the lack of resources; laws and regulations that are not fit for purpose; and the lack of clear mandate for the head of the PNC, who is a member of the Superior Council but has no real disciplinary powers.

23 GMRRR Final Report, May 2006, www.reformedelapnc.org/documents/GMRRR_Report-en-Francais-2006.pdf; www.reformedelapnc.org (both accessed 5 October 2011).

L'article 4 définit l'étendue des activités de l'ANR sur l'ensemble du territoire national et à l'extérieur du pays. L'ANR s'occupe donc de la sûreté de l'Etat. A travers un ensemble des mesures préventives, elle se doit de protéger l'Etat et ses institutions en vue d'assurer sa stabilité et de garantir sa souveraineté. Structure nationale (art. 4 du décret-loi de 2003), l'ANR exerce ses activités sur l'ensemble des provinces du pays et comprend ainsi dans ses structures des directions centrales et des directions provinciales (art. 5, *Ibid.*).

En dépit de cette définition circonscrivant ses attributions, l'ANR est à l'évidence un acteur *de facto* des services de police. Ses agents se substituent régulièrement à la police et au système judiciaire, agissant à la fois en tant qu'officiers de police judiciaire (OPJ), officiers du ministère public et magistrats. Ses agents arrêtent ainsi couramment des personnes soupçonnées de délits de droit commun, comme le vol, des dirigeants de l'opposition et de la société civile. Ses agents font des enquêtes, effectuent des arrestations, confisquent des biens, imposent des amendes et procèdent à la détention de personnes. L'accès à ses centres de détention est très limité. Considérée comme un « service secret », l'ANR fonctionne de manière opaque, voire occulte. L'ANR est ainsi l'agence gouvernementale de sécurité la plus décriée par les populations.²¹

3.10 Les officiers de police judiciaire (OPJ) et le ministère de la Justice

Lorsque l'on traite du secteur de police, il convient également d'évoquer le rôle du ministère de la Justice²² qui est en charge de ladite « police des parquets ». En effet, en RDC, l'exercice de la fonction de police judiciaire dépasse la PNC pour embrasser l'ensemble des services ayant la police judiciaire dans leurs attributions. Les OPJ et les inspecteurs de police judiciaire (IPJ) sont des fonctionnaires qui sont chargés de constater et de rechercher, sous la direction et la surveillance des magistrats, les infractions à la loi pénale et de conduire les coupables devant le ministère public, après enquêtes préliminaires. Les OPJ sont donc placés sous la direction du ministère public auquel ils adressent les différents procès-verbaux (PV) et autres actes de leur ministère. Les OPJ prêtent serment devant le ministère public et travaillent sous ses ordres. On dit qu'ils sont l'œil, l'oreille et le bras allongé du parquet puisqu'ils sont plus près de la population et des lieux où les infractions se commettent. Plusieurs membres du personnel étatique ont ainsi la qualité d'OPJ. Leurs compétences peuvent être générales ou restreintes selon leurs connaissances des infractions.

21 Témoignages recueillis auprès des populations.

22 Le système judiciaire congolais est organisé par l'ordonnance-loi n°82/020 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires. L'architecture judiciaire a été remaniée par la Constitution de 2006 qui scinde l'ancienne Cour suprême de justice en trois ordres juridictionnels distincts (Cour constitutionnelle, Conseil d'Etat et Cour de cassation) et institue de nouvelles juridictions (tribunaux du commerce, tribunaux du travail, tribunaux administratifs). Les juridictions de l'ordre judiciaire comprennent les juridictions civiles et les juridictions militaires, qui sont placées sous le contrôle de la Cour de cassation. A côté des cours et tribunaux, on retrouve le ministère public (parquet) dont le rôle est de représenter les intérêts de l'Etat devant les cours et tribunaux et de poursuivre les auteurs présumés des infractions. Le système judiciaire congolais s'inspire donc d'un modèle romano-germanique et particulièrement des systèmes belge et français depuis l'adoption de la nouvelle Constitution de 2006.

The GMRRR was tasked with making recommendations to the government on the future of the police, and drafting an organic law to supersede the 2002 decree-law on the organisation and operations of the police. The draft defined the new police service as ‘a national public service, which is accessible, responsive to the population’s needs, civil, professional, unique, apolitical, answerable to civilian authorities, respectful of human rights, and national, regional and international legal instruments’. It included the reorganisation of territorial units in order to ‘respond to citizens’ needs for peace and tranquillity’, and the creation of a *police de proximité* (community policing, or PdP). The government approved the draft organic law in May 2009. The GMRRR was also tasked with preparing the Comité pour le Suivi de la Réforme de la Police (Committee for the Monitoring of Police Reform, or CSRP), which was formerly launched in September 2007,²⁴ following a national validation seminar in Mbudi (Kinshasa) adopting a ‘consensual vision of the new police service in the DRC’. This seminar included civil society actors and made recommendations, which were written into the draft law before its submission to parliament.

Headed by the Minister of Interior and Security, the political arm of the CSRP leads on policy development; it also includes the Ministry of National Defence and Ex-combatants, the Ministry of Justice and Human Rights, the Ministry of Planning, the Ministry of Finance, the Ministry of Budget, the Ministry of Civil Service, the PNC Inspector General, and two civil society representatives. The international community is represented by ambassadors and other diplomatic envoys involved in police reform via *ad hoc* cooperation agreements or formal expressions of intent.

The executive arm is responsible for technical guidance and policy implementation, and is composed of a secretariat and national experts from the PNC, various ministries, civil society, and international experts from MONUSCO (formerly MONUC) and EUPOL. The secretariat was tasked with conceptualising the reform and developing a strategic action plan, with a particular emphasis on implementing the PdP concept to reach out to the Congolese population.

The PdP concept is based on six key principles, called the three ‘Ps’ and the three ‘Rs’ of community policing:

- Proximity, accessibility and availability of public services. The police provide quality services to the Congolese population at all levels through the deconcentration of services at local level and extensive coverage.
- Partnership and consultation. Security can only be achieved through partnership working and consultation, making full use of the population’s social and cultural capital, civil society organisations, and traditional leaders, particularly local security councils and area or village fora.
- Prevention and victim support. PdP focuses on prevention, conflict management, victim support and the protection of the most vulnerable. In particular, it offers outreach services to women and children victims of violence.
- Resolving problems. PdP prioritises the resolution of insecurity issues at local level; it tackles the root causes of insecurity as opposed to dealing with incidents in a purely reactive and superficial manner.

24 www.csrp.cd (accessed 5 October 2011).

Les officiers et sous-officiers gradés de la FARDC et de la PNC sont des OPJ à compétence générale, mais reçoivent au préalable une formation appropriée et s'attachent à seconder la justice. Le lien entre la police judiciaire et la PNC est administratif. Les grades, promotions et salaires sont gérés par la PNC. Les IPJ sont également OPJ, mais ils sont spécialement rattachés au parquet où ils travaillent en étroite collaboration avec les officiers du ministère public dans la recherche des infractions à la loi pénale.

En outre, les agents de l'ANR du grade égal ou supérieur à celui d'inspecteur adjoint sont des OPJ à compétence générale. Ils connaissent de toutes les infractions, même celles non relatives à la sûreté de l'Etat. La même compétence est dévolue aux agents de la DGM. Les magistrats et les IPJ de l'auditorat militaire ont une compétence générale. Ils peuvent constater toute infraction à charge de toute personne même étrangère à la PNC ou aux FARDC, à condition de transférer son dossier au parquet civil compétent. Le maire, le bourgmestre, le chef de secteur et de chefferie sont autant d'OPJ à compétence générale. L'administrateur du territoire est juge de police, OPJ à compétence générale, président du tribunal de territoire. On trouve des OPJ à compétence générale aussi à la douane. Par contre, la DGM compte en son sein des OPJ à compétence spéciale. Cependant, elle dépasse elle aussi souvent son mandat et exerce de fait des compétences d'OPJ à compétence générale. La Direction Générale des Impôts (DGI) dispose aussi d'OPJ à compétence restreinte.

Les OPJ sont des acteurs attirés du secteur de la sécurité et de la justice. Les OPJ opèrent souvent en dehors de leurs compétences. Cependant, le parquet qui devrait les contrôler, inspecter leurs lieux de travail et les sanctionner en cas de défaillance ne joue pas son rôle. Cette rupture du cordon ombilical fait que les OPJ se sont érigés en justiciers sans respecter les règles en la matière.

3.11 Le Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRFP)

Au milieu des années 2000, la communauté internationale, essentiellement représentée par l'Union Européenne, le DFID (Department for International Development, l'Agence britannique pour le développement international) et les Nations Unies par le biais de la MONUC, a entrepris d'inciter les autorités de RDC à engager un nouveau processus de réforme du secteur de police, dont les orientations majeures sont largement inspirées par les principes fondamentaux sous-tendant le concept de Réforme du Secteur de Sécurité (RSS).

Les efforts de réflexion sur la réforme de la police congolaise ont été inaugurés par les travaux du séminaire sur la réforme et la restructuration de la PNC, tenu en août 2004 et intitulé « Séminaire sur la Modernisation de la Police Nationale Congolaise et d'autres services exerçant des fonctions de sécurité publique ». Sous l'impulsion des acteurs internationaux, mais formellement sur l'initiative du ministère congolais de l'Intérieur, a été créé en novembre 2005 le Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police (GMRRR ou GMR3)²³ : ce GMRRR constituait une structure mixte, composée de six membres congolais et de 16 membres internationaux.

23 Rapport en français (mai 2006) www.reformedelapnc.org/documents/GMRRR_Report-en-Francais-2006.pdf; www.reforme.de.la.pnc.org/.

- Accountability (*redevabilité*) and transparency. The PdP is accountable to the authorities and to the public, via the regular publication of performance reports; mechanisms are in place to enable citizens to report cases of police abuse.
- Respect for human rights. Human rights and national, international and traditional legal instruments are at the heart of the PdP's mission.

The action plan for police reform and the PdP approach have become key references for the international community and present a clear path of action for donor engagement over the coming years. Police practice based on the PdP concept is at the heart of internationally-supported programmes and tends to attract most international funding, to the detriment of the Ministry of Interior and Security. International influence has weakened the CSRP's legitimacy in the eyes of national agencies, with which they should be working collaboratively.²⁵ It is therefore ostracised from national decision-making processes and is just another structure within an extremely complex web of agencies. It seems to operate outside national control as a donor-led project (financially, conceptually and ideologically influenced), and even the Ministry of Interior and Security has marginalised it. The challenge now lies in turning the CSRP into an administrative and technical service, accountable to the Ministry of Interior and Security, in order to secure political buy-in and acceptance of the reform process.

3.12 The legislative branch of government: the role of parliament

Parliament should in theory play a key role in the development of laws, and in developing and controlling the security budget.

The Congolese parliament is made up of two chambers: the lower chamber (National Assembly) and the upper chamber (Senate). A bill must be submitted, examined and validated by the Assembly before being submitted to the Senate for a second reading and adoption. The President then promulgates the new law. Both chambers set up select committees concerned with examining the bills and integrating amendments before final validation by both chambers.

For a long time the parliament ratified bills put forward by the GMRRR and formally approved by the relevant authorities. The police reform bill was introduced to and ratified by the National Assembly in September 2009, after having been approved by the Interministerial Governmental Commission and before being submitted to the Senate. Once in the Senate, the bill faced a number of stumbling blocks, including:

- Police demilitarisation: this aspect of the bill divided parliamentarians as demilitarisation requires making changes to the Constitution. Revising the Constitution²⁶ is a prerequisite for the reform process, but is also very sensitive as it could compromise the tenuous equilibrium achieved under the current Constitution.

25 The EU and the MONUC/MONUSCO are the main agencies involved in this structure, even though other stakeholders are also formally involved from time to time.

26 The state supplies the police with equipment and other infrastructure it needs to operate.

Les travaux du GMRRR ont dressé un état des lieux de la police congolaise, déplorant notamment dans leurs rapports la nature et l'organisation de type militaire des services de police; la dévolution de certaines missions de cette police à des ministères autres que celui en charge de la sécurité ; le manque de ressources de tout genre ; l'inadaptation des textes législatifs et réglementaires; la confusion autour du rôle du premier responsable de la PNC, qui est seulement membre du Conseil supérieur de police dans ses fonctions de discipline, et le manque de pouvoir disciplinaire réel.

Le GMRRR a été appelé à faire des recommandations au gouvernement sur la nature de la future police et à proposer un avant-projet de loi organique portant organisation et fonctionnement de la police en remplacement du décret-loi de 2002. Cet avant-projet de loi soulignait que la nouvelle police devait être un « service public national, accessible, à l'écoute de la population, civil, professionnel, unique, apolitique, soumis à l'autorité civile, respectant les droits humains, ainsi que les instruments juridiques nationaux, régionaux et internationaux ». Parmi les mesures prévues dans l'avant-projet de loi figuraient notamment une réorganisation des unités territoriales de la police de manière à « répondre au besoin de paix et de tranquillité des citoyens », et la mutation de la PNC en police de proximité. Ce projet, devenu projet de loi, a été endossé par le Gouvernement en mai 2009.

Par ailleurs, dans le rapport que le GMRRR a rendu en mai 2006 (soit moins de trois mois après l'adoption de la nouvelle Constitution congolaise du 18 février 2006), il a été proposé la création d'un Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRP). En avril 2007, s'est tenu un séminaire national de validation à Mbudi (Kinshasa), qui a adopté une « vision consensuelle de la nouvelle police de la RDC », prenant en compte les vues de la société civile dont certaines orientations ont été ajoutées à l'avant-projet de loi avant sa transmission (par le Gouvernement) au Parlement ; c'est à l'issue de ce séminaire national que le CSRP a été mis en place en septembre 2007.²⁴

Le CSRP est composé du niveau politique où se prennent les décisions concernant la réforme de la police et d'un secrétariat Exécutif qui est l'organe opérationnel du CSRP. Le niveau politique est présidé par le MIS. Font également partie de ce niveau les ministres suivants : le Ministre de la Défense Nationale et des Anciens Combattants, le Ministre de la Justice et des Droits Humains, le Ministre du Plan, le Ministre des Finances, le Ministre du Budget et le Ministre de la Fonction Publique. L'Inspecteur Général de la PNC, ainsi que deux membres de la société civile, en font également partie. La partie internationale est représentée par les Ambassadeurs et les chefs des missions diplomatiques impliqués dans la réforme de la police par des accords de coopération *ad hoc* ou par une déclaration expresse d'intention.

Le Secrétariat Exécutif, niveau de conceptualisation de la réforme, est composé d'un Secrétaire Exécutif et des experts nationaux de la PNC, des Ministères et de la société civile ainsi que des experts internationaux essentiellement de la MONUSCO (anciennement MONUC) et de l'EUPOL. C'est le Secrétariat exécutif du CSRP qui

24 www.csrp.cd/

- Police cohesiveness. Articles two and 84 of the bill included the merging of existing services within the police (criminal justice police services, border police, part of the DGM, and INTERPOL). It did not, however, include the merging of police services with regard to the security of people and property, which was delegated to the armed forces (art. 187). A number of parliamentarians thought it necessary to review these provisions.
- Financial and administrative autonomy: a number of parliamentarians opposed this principle on the basis that the police are not a legal entity and do not have any financial assets.²⁷

Because of these issues and the lack of support from the higher echelons of power, the bill has yet to be passed. The majority of parliamentarians are members of l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (the Alliance for a Presidential Majority) made up of le Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement (the People's Party for Reconstruction and Development, PPRD), Parti Lumumbiste (Lumuba Party, PALU), l'Union des Démocrates Mobutistes (Union of Mobutu Democrats, UDEMO), l'Alliance pour la Reconstruction du Congo (the Alliance for the Reconstruction of the Congo, ARC) and other small political parties. They tend to press on with reforms that have been prioritised by the President, and delay those that are thought to be a potential threat to the government's operations. Although the RSS process stipulates that parliament should act as a counter-power, it protects the interests of the executive and the majority of parliamentarians by simply rubber stamping decisions.

In spite of these challenges, senators approved a bill establishing the operations of the PNC on 15 April 2011.²⁸ The bill was submitted for review to a special mixed select committee (defence, security, and sociocultural affairs), seconded by a political, administrative and legal committee. The final document is comprised of 88 articles split into seven chapters. It proposes to separate the police force into an administrative branch (*police administrative*) and a legal branch (*police judiciaire*) working with the judiciary to prosecute offences. It also establishes five police structures, which are the Superior Council, the General Commissionership, the Inspectorate General, provincial police stations, and territorial and local units.

The CSRП officially welcomed this move as a significant development in the PNC reform process. However, the final document was a watered-down version proposed initially, and is considered by some to be a backward step.²⁹ The law as it stands does not include consensual decisions made by civil society and political leaders, namely:

- The initial proposal included the concept of police cohesion, but the Senate's select committee chose to merge some branches of the police, instead of integrating them. This applies to the Police des Parquets (Police Force in charge of prosecutions), the administrative arm of the police, the ANR and the DGM.³⁰

27 We would like to thank AGR Nkata, consultant for the EA-SSAPR, for clarifying this section of the study.

28 Sixty-three voted for the law, none voted against and three abstained.

29 www.groupe.lavenir.cd/spip.php?article39167 (accessed 5 October 2011).

30 www.lepotentiel.cd/2011/04/le-senat-adopte-la-loi-sur-le-fonctionnement-de-la-police-nationale.html

a eu pour mandat de conceptualiser la réforme et a élaboré en conséquence un cadre stratégique de réforme de la police. Il s'agit du plan d'action pour la réforme de la police qui met en exergue la nécessité pour la police de se rapprocher de la population et d'œuvrer à son service au travers de la mise en place d'une police de proximité (PdP). D'où le développement par le CRSP d'une doctrine sur la PdP, expliquant la philosophie et les grands principes de base de cette approche, l'objectif final étant de rapprocher la police congolaise des communautés locales.

Selon les orientations définies par le CRSP, la PdP fonde son action sur six grands principes appelés les trois « P » et les trois « R » de la PdP :

- Proximité, Accessibilité et Disponibilité du Service Public. La police nationale fournit des prestations de qualité au public par la déconcentration de ses services à l'échelle locale et un maillage dense du territoire afin d'assurer une présence au plus près de la population.
- Partenariat et Concertation. La sécurité n'est pas l'affaire uniquement de la police et sa 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 des chefs coutumiers, notamment via des Conseils Locaux de Sécurité (CLS) et des forums de quartier ou de village.
- Prévention, Accueil et Prise en charge des victimes. La PdP met l'accent sur la prévention, la gestion des conflits, ainsi que l'accueil, la prise en charge des victimes et la protection des populations les plus vulnérables. En particulier, elle offre des services de proximité aux femmes et aux enfants victimes de violences.
- Résolution de Problèmes. La PdP s'attache en priorité à résoudre les problèmes d'insécurité tels qu'ils se posent à la population à l'échelle locale ; elle cherche à intervenir sur les causes de l'insécurité et ne se contente pas de répondre simplement de manière réactive et superficielle aux incidents.
- Redevabilité et Transparence. La PdP répond de son action devant les autorités et devant le public à qui elle rend des comptes par la publication régulière d'informations sur sa propre performance ; des facilités doivent être offertes aux citoyens pour dénoncer les abus de la police.
- Respect des Droits de l'Homme. Le respect des droits humains de même que le respect des instruments légaux coutumiers, nationaux et internationaux sont au cœur de la mission de la PdP.

Le cadre stratégique consigné dans le plan d'action pour la réforme de la police et la doctrine sur la PdP sont devenus les documents de référence de la communauté internationale et définissent l'approche et l'objectif que les partenaires internationaux se sont données pour les années à venir. En effet, c'est le plan d'action pour la réforme de la police, formulé par le CRSP en lien avec les bailleurs internationaux, qui constitue le cadre stratégique de l'assistance des bailleurs aux services de police congolais, tandis que l'instauration de pratiques policières fondées sur le concept de PdP constitue l'objectif qualitatif promu par les programmes auxquels les acteurs internationaux apportent un soutien. En conséquence, le CSRP capte la plupart des financements internationaux, souvent au détriment du MIS.

- The new law does not grant administrative or financial autonomy to the PNC.
- Issues of gender-based violence and child protection, the Framework Act on PNC reform and the structural composition of the police service have also been left out by senators.³¹
- The initial bill of law on the organisation and structure of the police included three bodies: the Conseil Supérieur de la police (superior police council, or CSP) was to be a consultative body; the Commissariat Général (general commissionership), was meant as a commanding and operational structure; the Inspection Générale (general inspectorate) was to be the supervisory body. Interestingly, the new document establishes provincial police *commissariats* or police stations as autonomous structures operating alongside the Commissariat Général. The same goes for the Direction Générale des Ecoles et des Formations (Directorate General for Schools and Training), which is an integral part of the Commissariat Général.

The President must promulgate the law for it to come into force. The most likely scenario is that issues will continue to be debated whilst the reform is being implemented. It will be interesting to see how the new police service will operate without the integration of the *police judiciaire des parquets* and the *police des frontières* (border police) within it, and how it will resolve the issues of duplication of units and specialisms, which are partly responsible for its current problems. With regard to the financial and administrative autonomy of the police, experts agree that there is an inherent contradiction between the very nature of the police as a public service, and the refusal to treat it as such by granting it the autonomy it requires. One can also question how the police will address important topical issues such as gender-based violence, child protection, and promoting hygiene and salubrity, which have all been left out of the current law but are central to the police's public service mission. Civil society has been asking such questions and making recommendations, which for the most part have been ignored.

3.13 The role of civil society: le Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice (Civil Society Network for the Reform of the Security and Justice Sectors)³²

Civil society has been increasingly involved in the reform process since 2006, mostly through the support of the international community. At that time, the South African NGO Institute for Democracy in Africa (IDASA) started working in the DRC, with funding from DFID, with a view to strengthening the involvement of civil society, parliament, the media, and the population in the police reform process. DFID continued to support IDASA by funding a programme which included an external accountability component aiming to increase civil society involvement (Redevabilité du Secteur de la Sécurité et Réforme de la Police/Security Sector Accountability and Police Reform – SSAPR).

31 N'seka, L. (25 March 2011) 'Plaidoyer pour l'insertion des options fondamentales de la réforme de la police nationale' [Advocacy for the integration of fundamental options in the reform of the national police service], in *Groupe l'Avenir*, Kinshasa.

32 My sincere thanks go to the RRSS team and the EA-SSAPR project for including me in the RRSS evaluation and enabling me to collect this information.

Supposé être doté de prérogatives transversales et inter-agences, le CRSP est en réalité une structure dont la légitimité est largement contestée, notamment en raison de l'influence notoire des acteurs internationaux²⁵. Le CRSP se situe en effet en marge des centres de décisions réelles en matière de police : cette structure est venue se superposer à un système de gouvernance du secteur de police extrêmement complexe au sein duquel elle peine à s'imposer.

Le CSRP fonctionne ainsi d'avantage comme un projet qui dépend totalement des bailleurs extérieurs (financièrement, conceptuellement et même idéologiquement) échappant ainsi au contrôle du ministère de tutelle (le MIS) qui a fini à son tour par le marginaliser. Tout le défi actuel consiste à faire du CSRP un service administratif et technique au service du MIS afin de le faire accepter et de faciliter l'adhésion des décideurs politiques et des officiers supérieurs de la police au projet de réforme.

3.12 La sphère législative : le rôle du Parlement national

Le rôle du Parlement est en théorie central dans le cadre de l'élaboration des lois et du budget, ainsi que dans le contrôle budgétaire de la sécurité et de la police.

Le Parlement congolais est composé de deux chambres : la chambre basse (l'Assemblée Nationale) et la chambre haute (le Sénat). La procédure veut que les projets de lois soient déposés, examinés et adoptés au niveau de l'Assemblée avant qu'ils ne soient soumis au Sénat pour un second examen et adoption. La dernière étape est celle de la promulgation par le Président de la République. Par ailleurs, au sein de chacune des deux chambres, les commissions spécialisées font un travail technique de relecture de textes des lois proposés et toilettage après débat et intègrent les amendements afin de permettre l'adoption des textes au niveau des deux chambres.

Longtemps, c'est du Parlement qu'a dépendu l'adoption du projet de loi, tel que conçu par le GMRRR et formellement endossé par les autorités. Son examen a régulièrement figuré à l'ordre du jour de sessions parlementaires entre 2009 et 2011. Le projet de loi a ainsi été initialement déposé en septembre 2009 à l'Assemblée Nationale, après être passé au niveau de la commission interministérielle du Gouvernement central. Le projet de loi a été adopté au niveau de l'Assemblée Nationale, avant d'être examinée au Sénat. Lors de son examen au Sénat, le projet de loi est resté bloqué en raison des points d'achoppements sur les questions ci-dessous :

- La démilitarisation de la police : cet aspect du projet de loi a posé problème et a divisé les députés. En effet, la démilitarisation de la police passe par la révision préalable des dispositions de la Constitution mentionnées ci-dessus. Agir autrement reviendrait à violer la Loi fondamentale. La révision constitutionnelle²⁶ était une nécessité dans la perspective de la réforme telle que conçue dans le projet de loi, mais politiquement il s'agissait d'un exercice périlleux auquel

25 Ce sont surtout l'UE et la MONUC/MONUSCO qui sont impliqués au sein de cette structure (bien que les autres acteurs y soient formellement et périodiquement associés).

26 C'est l'Etat qui met à la disposition de la police les biens meubles et immeubles dont elle a besoin pour son bon fonctionnement.

Civil society involvement followed three phases:

- The first phase was to increase the public's engagement in the security sector reform process. With the support of DFID, IDASA was able to support civil society engagement. Created in 2006 the Réseau pour la Réforme des Services de Sécurité (Security Services Reform Network, RRSS) managed to bring the issue of security into the public domain, in spite of its organisational weaknesses. A public education programme started to emerge via the creation of citizen fora and civic education classes, laying the foundations for the PdP approach.
- The second phase was civil society's engagement in the development of the organic law on police reform and monitoring parliamentary activity. During this phase, civil society organisations familiarised themselves with the law-making process and the security budget, via the Groupe Stratégique Technique (Technical Strategic Group, or GTS). Civil society's vision for the new police service was shared with the CSRP and many of its recommendations were integrated into the draft document submitted to parliament.
- The third phase involved supporting the implementation of the reform, and the PdP concept in particular, through a bottom-up approach responsive to the population's concerns.

The RRSS is considered to be a credible alternative to politicians, and the international community has been supporting it to build its capacity since 2006. The RRSS is not the only civil society actor to be involved in police reform. Despite their organisational weaknesses and fragmentation, the Chebeya case shows that national civil society actors have risked their lives³³ in support of the reform process.

33 Many journalists and religious leaders have been killed for speaking up for the rights of the vulnerable (Floribert Chebeya, human rights activist; journalists Franck Gykie from Référence Plus; Papua Muamba from Phare, Kinshasa; Serge Maheshe and Didas Namushimba from Radio Okapi Bikavu, Kinshasa; bishops Muzirwa and Kataliko, Bukavu, and others.).

beaucoup de députés ne souhaitent pas se livrer pour ne pas compromettre les équilibres difficilement obtenus lors de l'adoption de l'actuelle Constitution.

- L'unicité de la police. Les articles .2 et 84 du projet de loi organique prévoyaient que la police engloberait certains services actuels (police judiciaire des parquets, la police des frontières, une partie de la DGM, Interpol). Cependant, le projet de loi ne proclamait pas pour autant l'unicité de la police chargée de la sécurité des personnes et de leurs biens. La Constitution confie cette mission aux forces armées (art. 187). Certains parlementaires jugeaient nécessaire de revoir de telles dispositions.
- L'autonomie administrative et financière : nombre de parlementaires étaient opposé à ce principe au motif que la police n'a pas de personnalité juridique et ne dispose pas d'un patrimoine.²⁷

Cependant, au-delà de ces désaccords sur le fond du projet de loi, la question du retard dans l'adoption de la loi est aussi imputable à l'absence de priorité accordée par l'exécutif à la réforme de la police. La majorité au Parlement est détenue par l'Alliance pour la Majorité Présidentielle constituée par les partis tels que le PPRD, le Parti Lumumbiste Unifié (PALU), l'Union des Démocrates Mobutistes (UDEMO), l'Alliance pour la Reconstruction du Congo (ARC) ainsi que d'autres petits partis satellitaires. Ces parlementaires ont tendance à se saisir des réformes jugées les plus urgentes et prioritaires par la Présidence et à reléguer au second plan les questions qui engagent le pouvoir en place et peuvent être susceptibles de remettre en cause ses modalités d'exercice. Contrairement à l'idée mise en avant par l'approche RSS, le Parlement n'est pas nécessairement un contre-pouvoir mais peut être un relais qui renforce largement la volonté et le pouvoir exécutif en raison des intérêts communs entre l'exécutif et la majorité des parlementaires.

Néanmoins, les sénateurs ont adopté un projet de loi portant organisation et fonctionnement de la PNC au cours de la séance plénière du vendredi 15 avril 2011.²⁸ Le texte avait été envoyé pour harmonisation à la commission spéciale mixte (défense, sécurité et affaires socioculturelles) secondée par la commission politique, administrative et juridique. Le texte dans sa version finale est composé de 88 articles, répartis en sept titres spécifiques, Il ressort de ses dispositions générales que la PNC comprend une police administrative et une police judiciaire, tandis que ses cinq structures sont le conseil supérieur, le commissariat général, l'inspection générale, les commissariats provinciaux et les unités territoriales et locales.

L'adoption du texte de loi a été officiellement accueillie comme une avancée significative dans le processus de réforme de la PNC et comme un motif de satisfaction par le CSRP. En réalité, le texte finalement validé par les sénateurs est très en deçà de la version proposée dans le projet initial et constitue un recul aux yeux de certains.²⁹ Le texte de loi n'a pas tenu compte du consensus auquel société civile et décideurs politiques étaient arrivés:

27 Remerciements à l'AGR Nkata, consultant EA-SSAPR pour les éclaircissements apportés à cette section de l'étude.

28 La loi a été adoptée par 63 voix, aucune voix contre et trois abstentions.

29 www.grouperavenir.cd/spip.php?article39167

- En opposition avec le principe de l'unicité de la police posé par le projet initial, la commission spéciale du Sénat a finalement opté pour la fusion de différentes branches de la police et non pour l'intégration, notamment de la police judiciaire des parquets, de la police administrative, de l'ANR et de la DGM.³⁰
- L'autonomie administrative et financière n'est pas formellement reconnue à la PNC par le texte de loi.
- La question de violences liées au genre et à la protection de l'enfant ; la loi de programmation de la réforme de la PNC et l'organisation de la Police au niveau de sa structure ont en outre été omises par le texte adopté par les Sénateurs.³¹
- Sur le plan de l'organisation de la police, sa structuration selon le projet initial prévoyait trois organes : le Conseil supérieur de la police (CSP), comme organe consultatif ; le Commissariat général, comme organe de commandement et d'opération et l'Inspection Générale, comme organe de contrôle. Il est curieux de voir, dans le texte adopté, le Commissariat de province qui est le prolongement en province du Commissariat Général apparaître comme une structure autonome à côté du Commissariat général. Il en est de même de la Direction Générale des écoles et des formations qui, logiquement, fait partie intégrante du Commissariat Général.

Le texte adopté par le Sénat doit désormais, pour entrer en vigueur, être l'objet d'une promulgation par le Président de la République. Il est probable que les questions qui ont alimenté les débats au Parlement se poursuivront durant toute la période de mise en œuvre de la réforme. En effet, il sera intéressant de voir comment fonctionnera cette police à laquelle on a refusé le principe de l'unicité en rejetant l'option de l'intégration en son sein de la police judiciaire des parquets et de la police des frontières. Il sera curieux de voir concrètement comment la police compte résoudre l'épineuse question des doublons d'unités et de spécialité qui est en partie à l'origine de l'émulation négative qu'on a connu jusqu'à ce jour au sein des forces de police. A la question de l'autonomie administrative et financière de la PNC, les spécialistes s'accordent à dire qu'il y a une contradiction entre la définition de la police comme service public et le refus de lui reconnaître l'autonomie administrative et financière qui, précisément, revient à tout service public. Dans la pratique, comment la PNC s'y prendra-t-elle pour aborder des questions aussi cruciales qu'actuelles que sont les violences liées au genre, à la protection des enfants, à la mission de sauvegarde de la salubrité et de l'hygiène? Toutes ces questions ont pris des proportions dramatiques, mais sont omises dans le présent texte de loi alors qu'elles sont pourtant inhérentes à l'ordre public que la police se doit d'assurer.

30 www.congomaboke.com/pro/2011/04/16/le-senat-adopte-la-loi-sur-le-fonctionnement-de-la-police-nationale/

31 L. N'seka (25 mars 2011) « Plaidoyer pour l'insertion des options fondamentales de la réforme de la police nationale », Kinshasa : Groupe l'Avenir.

3.13 Le rôle de la société civile : Le Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice (RRSSJ)³²

Exclue jusqu'en 2006, la société civile s'est progressivement impliquée dans la réforme de la police. L'ONG sud-africaine IDASA (Institute for Democracy in Africa) a en effet commencé ses activités en RDC cette année-là, avec un financement de DFID, dans le but de renforcer l'implication de la société civile, du Parlement, des médias et des citoyens dans le débat sur la réforme de la police. Par la suite, le DFID a prolongé son soutien à l'action d'IDASA en finançant la mise en place d'un programme (Redevabilité du Secteur de la Sécurité et Réforme de la Police/*Security Sector Accountability and Police Reform*, ou SSAPR) dont l'une des composantes (dite « redevabilité externe » – *external accountability* ») avait précisément pour objectif de renforcer l'implication de la société civile. Par le biais de telles initiatives, il est clair que l'impulsion visant à favoriser l'investissement de la société civile dans le processus de réforme du secteur de la sécurité en RDC est en partie venu de la communauté internationale.

Les efforts visant à mobiliser la société civile sur les questions relatives à la réforme de la sécurité en général et de la police en particulier ont suivi différentes phases :

- En premier lieu, l'objectif poursuivi était de faire en sorte que la question sécuritaire devienne une question publique et cesse d'être une question taboue réservée aux seuls spécialistes des services concernés. Ce premier aspect a exigé un travail de structuration des organisations de la société civile œuvrant dans ce nouveau secteur. Avec l'aide de DFID, IDASA a pu appuyer des organisations de la société civile de divers horizons afin qu'elles concentrent leurs actions autour des questions sécuritaires. C'est ainsi qu'en 2006, est né le Réseau pour la Réforme des Services de Sécurité (RRSS) qui, malgré des faiblesses organisationnelles évidentes, a eu pour mérite de mettre la question sécuritaire sur la place publique afin que tous en débattent. Progressivement, un programme de sensibilisation a vu le jour autour des forums citoyens, des cours d'éducation civique, des forums de quartier, c'est-à-dire toute sorte d'activités qui sont autant de préalables à la PdP et visent à rapprocher la population des prestataires de services de sécurité.
- Ensuite s'est posé le problème de l'engagement de la société civile dans l'élaboration du projet de loi sur la réforme de la police et du suivi au niveau parlementaire. Ce qui est intéressant à ce stade de l'élaboration des lois et de l'apprentissage du contrôle budgétaire du secteur sécuritaire, c'est la jonction qui s'est faite avec les acteurs de la société civile, notamment à travers le Groupe Technique Stratégique (GTS), présents au début et pendant tout le processus d'élaboration et d'adoption des différentes lois relatives à la sécurité. La vision de la police élaborée par la société civile a été partagée dans le cadre du CSRP et bon nombre de propositions émanant de celle-ci ont été intégrées dans le projet de loi de la réforme de la police présenté au Parlement.
- Enfin s'est posée la question de l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme en général et de la PdP en particulier. Il s'agissait de faire remonter

32 Sincères remerciements à toute l'équipe RRSS et au projet EA-SSAPR qui m'ont associé à l'évaluation du RRSS et permis de recueillir les informations livrées ci-dessus.

les besoins en matière de sécurité exprimés par la population elle-même et, dans la mesure du possible, d'entrer dans un processus de résolution des problèmes soulevés.

Depuis, le RRSS a bénéficié d'un certain soutien de la part de la communauté internationale pour s'organiser et renforcer ses compétences, car il a été considéré comme une alternative crédible face aux carences des acteurs politiques.

Le RRSS n'est cependant pas le seul acteur de la société civile à s'être impliqué dans les questions relatives à la réforme de la police. L'affaire Chebeya démontre en effet qu'en dehors de toute impulsion lancée par les partenaires internationaux, des acteurs de la société civile se sont investis de manière courageuse et au péril de leurs vies,³³ dans la supervision des services de police. Les défis majeurs qui se posent à la société civile sont ceux de sa nature fragmentaire et ses faiblesses organisationnelles.

33 C'est le cas de nombreux journalistes et hommes d'Eglises, abbés, religieux et religieuse ainsi que des évêques, assassinés parce qu'ayant pris position pour les droits des sans voix (Journalistes Franck Gykie de la Référence Plus, Papua Muamba du Phare à Kinshasa ; Serge Maheshe et Didas Namushimba de Radio Okapi Bikavu Kinshasa, Evêques Muzirwa et Kataliko de Bukavu, etc.).

4 Les acteurs a l'échelle provinciale et locale : l'exemple de l'organisation institutionnelle du secteur de sécurité dans la province du Bas-Congo

A la complexité du jeu des acteurs impliqués dans le secteur de la police au niveau national, s'ajoute celle liée à leur imbrication au niveau provincial. En province se trouvent à la fois les acteurs de la décentralisation et les représentants des services déconcentrés qui doivent, en l'absence d'un cadre légal clairement défini, travailler ensemble avec des objectifs souvent flous. Le défi est grand, en l'absence de politique provinciale sécuritaire et de directives claires des autorités centrales, notamment en ce qui concerne la mise en place de la PdP.

Ces enjeux sont présentés ci-dessous à travers l'étude de l'organisation de la police dans la province du Bas-Congo. Avant de décrire de manière détaillée le rôle des acteurs du secteur de sécurité œuvrant dans cette province, il est utile de se pencher sur la situation du Bas-Congo afin de mieux comprendre les enjeux sécuritaires qui lui sont propres.

4.1 Carte postale administrative, socioéconomique et sécuritaire du Bas-Congo

Le Bas-Congo existe depuis 1962. Elle est la plus petite des onze provinces de la RDC. Sa superficie est de 53.000 Km², soit 2,3 pour cent du territoire national. Elle a 2.833.168 habitants, dont 64 pour cent vivent en milieu urbain. Dominée par l'ethnie Kongo autochtone du milieu et répartie en 12 tribus dont les trois principales sont les Yombe, les Ndibu et les Ntandu, cette province se subdivise en trois districts (Bas-Fleuve, Cataractes et Lukaya) ; deux villes (Boma et Matadi); dix territoires (Kasangulu, Madimba, Kimvula, Mbanza-Ngungu, Luozi, Songololo, Sekebanza, Lukula, Tshela et Muanda) ; 17 cités (Muanda, Lukula, Lemba, Nsioni, Kangu, Tshela, Mbanza-Ngungu, Kisantu, Kimpese, Luozi, Songololo, Lukala, KwiluNgongo, Madimba, Kinkoka et Kasangulu) ; 55 secteurs, 366 groupements et six communes.

Le Bas-Congo est l'une des provinces les plus riches du pays. Idéalement située géographiquement, elle bénéficie d'atouts majeurs sur les plans commercial, économique et agricole. Cette province est riche en terres fertiles ; elle dispose de minerais non exploités, d'un réseau hydrographique très dense, d'un accès à la mer, de ports fluviaux dynamiques (Matadi et Boma) et elle est proche de la capitale. Elle bénéficie d'un bon réseau routier, d'une voie de chemin de fer reliant Matadi à Kinshasa, ainsi que de quelques attraits touristiques. Elle est le grenier de la capitale, car elle écoule 65 pour cent de ses productions agricoles à Kinshasa.

4 Local and provincial actors: institutions involved in the security sector, example of the Bas-Congo province

The provincial breakdown of the security sector adds to its complexity. Each province is host to a number of decentralised services, as well as deconcentrated services, which have to collaborate without a clear legal framework and very vague objectives. Given the lack of provincial security policies and guidance from central authorities, one of the main challenges is the establishment of the PdP concept.

The below case study on the organisation of the police in the Bas-Congo province highlights some of these challenges, set in the province's particular historical context.

4.1 The Bas-Congo province in context

The Bas-Congo has been in existence since 1962. It is the smallest of the 11 provinces of the DRC, covering 53,000 km², equivalent to 2.3 per cent of the country. There are a total of 2,833,168 inhabitants, 64 per cent of whom live in urban areas. The Kongo are the dominating indigenous ethnic group and are divided into 12 tribes. The three main tribes are the Yombe, the Ndibu and the Ntandu. The province is sub-divided into three districts (Bas-Fleuve, Cataractes and Lukaya), two cities (Boma and Matadi), ten territories (Kasangulu, Madimba, Kimvula, Mbanza-Ngungu, Luozi, Songololo, Sekebanza, Lukula, Tshela and Muanda), 17 towns (Muanda, Lukula, Lemba, Nsioni, Kangu, Tshela, Mbanza-Ngungu, Kisantu, Kimpese, Luozi, Songololo, Lukala, Kwilu Ngongo, Madimba, Kinkoka and Kasangulu), 55 *secteurs*, 366 *groupements* and six districts.

The Bas-Congo is one of the country's richest provinces. Thanks to its ideal location it benefits from commercial, economic and agricultural assets. Its soil is fertile and rich in minerals; it has an important water network, direct access to the sea, major ports (Matadi and Boma) and is close to the capital. It also has a well developed road network, a train line linking Matadi to Kinshasa and a few tourist attractions. It is most definitely Kinshasa's breadbasket, as the capital consumes 65 per cent of its total agricultural production. The province has been relatively stable, but suffers from frequent intrusions from neighbouring Angolan factions looking for members of the pro-independence Front for the Liberation of the Enclave of Cabinda (FLEC), who often collude with Bas-Congo village leaders. Congolese nationals are also often turned back at the border with Angola,³⁴ and there has been a noted increase in acts of sexual violence perpetrated by Angolan and Congolese soldiers and within families

34 Democratic Republic of Congo, *DGM statistics*, from January to December 2009, 9,213 Congolese were sent back from Angola (5,630 men, 2,966 women, 618 children). Between 6 October and 11 December 2009, 624 Angolans were sent back from the DRC (289 men, 216 women and 119 children).

La province connaît une relative stabilité politique. Néanmoins, ce calme est souvent perturbé par les fréquentes incursions des éléments angolais à la recherche des indépendantistes du Front de Libération de l'Enclave du Cabinda (FLEC), souvent de mèche avec les chefs de village du Bas-Congo.³⁴

La province connaît cependant une recrudescence des cas de violences sexuelles par des militaires angolais et congolais lors des refoulements aux nombreux postes frontaliers et dans les familles (995 cas identifiés en 2009 et 248 cas au premier trimestre 2010). Bon nombre de ces cas ne sont pas dénoncés par simple méfiance envers le système judiciaire et policier ou pour préserver les relations et la paix sociale.

Toujours sur le plan sécuritaire, la province souffre d'une mauvaise distribution de la justice causée par l'éloignement des tribunaux de paix du milieu rural. Sont à signaler de nombreux cas d'immixtions de la justice militaire dans les affaires opposant les civils, des conflits fonciers entre les communautés locales (clans, lignages), les communautés immigrées et les exploitants, et les conflits du pouvoir coutumier (entre clans). Ces problèmes d'insécurité et de justice défaillante préoccupent peu les autorités centrales qui sont peu regardantes sur la gestion des problèmes par leurs agents sur le terrain. En revanche, les autorités centrales se sont largement investies lors des événements impliquant l'ex mouvement politico-religieux Bundu dia Kongo (BDK), contribuant à une sérieuse dégradation de la relation entre la police et la population (cf. *infra*).

4.2 Acteurs du secteur sécuritaire au Bas-Congo

Les acteurs du secteur de police au niveau provincial et local sont :

- Le Gouverneur
- L'Assemblée provinciale
- Le Ministre provincial chargé de la sécurité
- Les représentants de la police nationale
- Les représentants de l'ANR et les représentants de la DRM
- Le Comité Provincial de Sécurité
- Les autorités locales (le maire, le bourgmestre, le chef de secteur, le chef de chefferie, le Comité Local de Sécurité).

4.2.1 Le Gouverneur

Le Gouverneur de province représente le Gouvernement central en province. Dans l'exercice de cette mission de représentation et de coordination des services publics déconcentrés en province, le Gouverneur de province répond de

34 République Démocratique du Congo, statistiques de la DGM : de janvier au 11 décembre 2009, 9.213 Congolais ont été refoulés d'Angola, soit 5.630 hommes, 2.966 femmes et 618 enfants. Du 6 octobre au 11 décembre 2009, 624 Angolais refoulés de la RDC, soit 289 hommes, 216 femmes et 119 enfants.

(995 cases identified in 2009 and 248 in the first quarter of 2010). Many cases remain unreported due to a lack of trust in the judiciary or simply to keep the peace.

The province is not well served in terms of security and justice services given the remoteness of peace tribunals from rural areas. There are also many instances of military interference in civil justice cases, for example land disputes between local communities (clans and family lineages), immigrant communities and farmers, and customary disputes (between clans). This deficient justice system and insecurity issues are of little concern to the authorities in Kinshasa, who do not supervise the work of their agents in the field. However, they were very concerned with the activities of the former politico-religious movement Bundu dia Kongo (BDK), which contributed to the deterioration of the relationship between the police and the population (see below).

4.2 Stakeholders involved in the security sector in the Bas-Congo

Stakeholders involved in police services at provincial level:

- The Governor;
- The provincial Assembly;
- The provincial Ministry of Justice;
- National police representatives;
- ANR and DRM representatives;
- The provincial security committee;
- Local authorities (the mayor, the *bourgmestre*, the chief of sector, the *chef de chefferie*, and the local security committee).

4.2.1 The Governor

The provincial Governor is the central government representative who coordinates the delivery of deconcentrated public services at provincial level. He/she is accountable to central government via the Ministry of Interior and Security (art. 65 of the law on the administration of provinces). The Governor protects national interests, enforces the laws and regulations of the Republic, and maintains security and public order in the province (art. 63, *ibid.*). As the chief executive of the province, he/she is responsible for the administration of all public services (art. 28 of law n° 08/012/31 July 2008 on the fundamental principles of provincial administration).

The Governor of the Bas-Congo province was elected in January 2007 and governs with the support of ten ministers, including a provincial minister for Security. In his capacity as representative of the state and the representative of the people of the province, the Governor is both a decentralised and deconcentrated authority. In the Bas-Congo, the Governor (a member of the president's party, the PPRD) was elected without having secured the majority of parliamentary seats. It is more than likely that he bought the votes of members of the opposition.

ses actes devant le Gouvernement central (art. 65 de la loi sur la libre administration des provinces) via le MIS. Il assure dans ce cadre la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlement de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province (art. 63. *Ibid.*). En sa qualité de chef de l'Exécutif provincial, il dispose ainsi de l'administration publique en province. A ce titre, tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité (art. 28 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces).

Au Bas-Congo, le Gouverneur a été élu en janvier 2007. Il gouverne la province entouré d'un Exécutif provincial de dix ministres, dont un Ministre provincial de la Sécurité (cf. *infra*). C'est ainsi que le gouverneur est à la fois le représentant de l'Etat mais aussi le représentant du peuple de la province, donc une autorité à la fois déconcentrée et décentralisée. Il convient de signaler que le Gouverneur de cette province a été élu alors même que son parti, le PPRD (parti de la majorité présidentielle), n'avait pas obtenu un grand nombre d'élus à l'Assemblée Provinciale. Vraisemblablement, il a été élu en achetant les voix des élus de l'opposition comme ce fut le cas lors de nombreuses élections au second degré dans les assemblées provinciales du pays.

4.2.2 L'Assemblée Provinciale

Au Bas-Congo, l'Assemblée Provinciale est composée de vingt-neuf députés provinciaux. Ceux-ci élisent le Gouverneur de province, votent le budget provincial et contrôlent l'Exécutif provincial. En réalité, cette assemblée est constituée de membres inexpérimentés, ayant un très faible niveau académique, une très faible connaissance et maîtrise des questions de politique publique et sans réelle motivation pour les aborder. Ils sont pauvres, avec pour conséquence la propension à se faire corrompre et à vendre leurs voix. Ils monnaient régulièrement leurs choix³⁵ et passent leur temps à régler la question récurrente de leurs émoluments. Ils manifestent très peu d'intérêt pour les questions qui concernent les intérêts des citoyens. Il est très difficile dans ce contexte de parler de contrôle de l'action du gouvernement provincial par les membres de l'Assemblée Provinciale dans la mesure où les députés provinciaux n'hésitent pas à monnayer leur appui au Gouverneur, à travers le bureau de l'Assemblée Provinciale (Président, rapporteur et autre questeur).

4.2.3 Ministre provincial chargé de l'Intérieur et de la Sécurité

Au Bas-Congo, c'est un Arrêté provincial portant attributions des ministères provinciaux et du secrétariat exécutif du Gouvernement provincial du Bas-Congo qui confie au Ministre provincial de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Sécurité le maintien de l'ordre public, la sûreté publique et la protection des personnes et de leurs biens, la migration et surveillance des frontières, et la police des étrangers et des frontières de la province. Les ministres provinciaux doivent tous être originaires de la province pour pouvoir prétendre à exercer ces

35 Dans la pratique, les parlementaires provinciaux n'hésitent pas à vendre leurs voix au plus offrant. Ce fut le cas à Kinshasa, et dans les provinces d'Equateur, du Kasai Occidental et Oriental.

4.2.2 The provincial Assembly

The provincial Assembly is made up of 29 deputies who elect the provincial Governor, approve the provincial budget and control the executive. In reality, assembly members lack the experience, academic qualifications, motivation and understanding to address public policy issues. They are more concerned with supplementing their meagre income by engaging in corrupt practices, such as selling their votes to the Governor.³⁵ In this context it is difficult to see how they can exercise any control over the provincial government's activities.

4.2.3 The provincial Minister for Interior and Security

In the Bas-Congo, a provincial bylaw determines the responsibilities of the provincial ministries and executive body of the provincial government. The provincial Minister of Interior and Security is therefore responsible for maintaining public order, ensuring public safety, protecting people and their property, migration and border surveillance, and immigration control. Provincial ministers must all be natives of the province. The current Minister of Interior and Security belongs to the presidential majority party. In theory the governor can delegate the supervision and coordination of security services to the provincial Minister for Interior and Security, but in reality the position holds very little power. In the Bas-Congo, the provincial Inspector is far more influential than the Minister as he belongs to a powerful network closely linked to the President.

4.2.4 The organisation of the police at provincial level

Police services cover the entire breadth of the country, as established by the Constitution and the laws of the Republic (art. 183). In the provinces, the provincial Inspector is responsible for the coordination of deconcentrated police services.

4.2.4.1 The provincial Inspector

In the Bas-Congo and all other provinces, the police force is sub-divided into a provincial inspectorate under the command of a provincial police Inspector and a deputy Inspector (art. 39 of decree-law n°002-2002/26 January 2002 establishing the national police force, its organisation and operations). The provincial Inspector is accountable to the PNC Inspector General.

The provincial Inspector commands, leads and supervises all provincial police forces as per the laws and regulations of the Republic. This includes the management of human and financial resources, and any buildings and equipment at his disposal. He represents the police force in his dealings with local authorities and other parties and is answerable to the provincial Governor.

The Bas-Congo provincial Inspector has close ties to the General Inspectorate and the President and therefore holds a key position in the management of the province's security services. He even seems to be more important than the Governor himself. He played a key part in the repression of Bundu Dia Kongo

³⁵ In practice, provincial parliamentarians often sell their votes to the most generous buyer, as was the case in Kinshasa and the provinces of Equateur, Occidental and Oriental Kasai.

fonctions. Dans le cas présent, le Ministre provincial ayant les affaires intérieures et la sécurité dans ses attributions appartient à la majorité présidentielle.

Pourtant, dans les faits, il existe une confusion quant au rôle joué par ce Ministre provincial. En effet, plus d'un s'interroge sur sa place et ses relations avec les différents acteurs étatiques provinciaux et locaux intervenant dans le domaine de la sécurité. Les attributions de ce ministre sont fixées par le gouverneur de province, qui peut lui déléguer la supervision et la coordination sous son autorité des activités des services du secteur de la sécurité. En réalité le Ministre provincial de l'Intérieur et de la Sécurité a très peu de pouvoir. Au Bas Congo, l'Inspecteur provincial de police est bien plus influent que lui, car il appartient au réseau du pouvoir autour de l'Inspecteur Général et par conséquent du Président de la République.

4.2.4 La Police Nationale au niveau provincial

Comme mentionné plus haut, « La Police Nationale exerce son action sur l'ensemble du territoire national dans le respect de la présente Constitution et des lois de la République » (art. 183 de la Constitution). Dans les provinces, c'est l'Inspecteur provincial qui coordonne les services déconcentrés de police.

4.2.4.1 L'Inspecteur provincial

Au Bas-Congo, comme dans chaque province, les forces de la Police Nationale sont constituées en Inspection provinciale placée sous le commandement d'un Inspecteur provincial de la Police Nationale assisté d'un Inspecteur provincial adjoint (art. 39 du décret-loi n°002-2002 du 26 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise). L'Inspecteur provincial est responsable devant l'Inspecteur Général de la PNC.

L'Inspecteur provincial de la police commande et supervise l'ensemble des forces de la police provinciale conformément aux lois et règlements de la République en vigueur. Il en assure la direction, gère le personnel, les ressources financières ainsi que les biens meubles et immeubles présents et futur mis à la disposition de la police provinciale à travers les départements, services et grandes unités. Il est responsable de l'élaboration et de la bonne exécution du budget de la police provinciale. Il est le chef de corps de la police provinciale et responsable de son bon fonctionnement. A ce titre, il représente la police auprès des autorités publiques et des tiers ; il rend compte de l'état de la police au Gouverneur de province.

Au Bas-Congo, l'Inspecteur provincial de la PNC, en raison de ses liens privilégiés avec l'Inspection Générale et la Présidence, est un acteur majeur du secteur de la sécurité de la province. Il semble même être bien plus important que le Gouverneur auquel il doit rendre compte. Ceci se vérifie à travers son implication dans la répression des adeptes du Bundu dia Kongo (BDK) (cf. *infra*), opération conduite sous la supervision du ministère de l'intérieur et de l'Inspection Générale de la PNC.

movement (see below), orchestrated by the Ministry of Interior and Security and the PNC General Inspectorate.

4.2.4.2 The police force at province level

There are 18 police stations in the Bas-Congo province, and 126 sub-stations. Table 4.1 provides an overview of police presence in the city of Matadi.

Table 4.1

Population	245,300 inhabitants
Surface area	110 km ²
Number of towns	3
Number of districts	17
Number of PNC districts	1
Number of police stations	3
Number of sub-stations	28
PNC workforce per district	412
PNC workforce per town	41 ³⁶
Ratio police/population	1/2317 ³⁷

Source: PSP presentation (13 August 2010). 'Appui à la mise en œuvre du projet de police de proximité dans les zones pilotes en République Démocratique du Congo' [Support for the implementation of the community police project in selected pilot areas in the Democratic Republic of Congo].

The law states that the national police force must submit to the local authority under the responsibility of the Ministry of Interior (art. 184 of the Constitution). In practice, however, provincial police forces answer to their own chain of command rather than the local provincial authority. Despite allocating considerable amounts of money to provincial police services, the local authority does not command the police but can requisition its services.

Field officers work in appalling conditions (unsanitary housing and offices, meagre salaries, dilapidated equipment, lack of decent food, bad health care, etc.) and are often more concerned with ensuring their own survival than complying with regulations and respecting the chain of command.

4.2.5 Other security services

The ANR and the DGM are national institutions with local and provincial representations. As the representative of the government at provincial level, the local authority should control all services operating within its administrative area. In practice, however, most services answer to their own internal chain of command rather than the local administrative authority.

³⁶ This number relates to the commune of Nzanza which is a 'commune' of Matadi.

³⁷ This ratio relates to the city of Matadi and is far from the internationally accepted ratio of one policeman for 300 inhabitants.

4.2.4.2 Composition des effectifs

Sur le plan organisationnel, la Province du Bas Congo compte au total 18 commissariats et 126 sous commissariats de police. A titre illustratif, le tableau ci-dessous offre un récapitulatif de la présence policière dans la ville de Matadi.

Tableau 4.1

Population	245.300 habitants
Superficie	110 km ²
Nombre communes	3
Nombre quartiers	17
Nombre districts de PNC	1
Nombre commissariats	3
Nombre sous-commissariats	28
Effectifs PNC – \district	412
Effectif PNC/commune	41 (Nzanza) ³⁶
Ratio police/population	1/2317 ³⁷

Selon la loi, la PNC est soumise à l'autorité civile locale et est placée sous la responsabilité du ministère chargé des affaires intérieures (art. 184, Constitution). En pratique, cette disposition pose problème en province, car elle cause une certaine confusion dans le fonctionnement de la police. En effet, sur le terrain la police relève plus de son commandement que de l'autorité civile locale dont elle reçoit pourtant des appuis financiers conséquents. Et il est pourtant possible de considérer la PNC comme un corps hiérarchisé dirigé par ses structures internes soumises à l'autorité locale. L'autorité locale n'est pas le commandant de la police, mais elle dispose de la structure de la police installée dans sa juridiction. La structure est à sa disposition et elle en dispose par voie des réquisitions. Ainsi compris, il n'existe pas de confusion.

Pourtant, les conditions déplorables dans lesquelles travaillent les agents de terrain (logements et bureaux insalubres, salaires inhumains, matériel de travail vétuste, absence de nourriture décente, soins de santé qui laissent à désirer, etc.) font que les agents de police sont d'avantage préoccupés à assurer leur survie grâce aux réseaux informels au sein de leur commandement, qu'à respecter la chaîne d'autorité opérationnelle prévue par le cadre légal.

4.2.5 Les autres services de sécurité

L'ANR et la DGM sont des institutions nationales et relèvent du pouvoir central avec des représentations au niveau provincial et local. L'autorité administrative locale étant le représentant du Gouvernement provincial, tous ces services devraient travailler sous sa coordination. Dans la pratique, ces différents services relèvent plus de leur hiérarchie technique que de l'autorité administrative locale.

36 Cet effectif de policiers est celui de la commune de Nzanza, dans la cité urbaine de Matadi.

37 Présentation du PSP 13 (août 2010) « Appui à la mise en œuvre du projet de police de proximité dans les zones pilotes en République Démocratique du Congo ». *Ce ratio est celui de la ville de Matadi. Il est loin du ratio international d'un policier pour 300 habitants.*

4.2.6 Conseil Provincial de Sécurité (the Provincial Security Council, or CPS)

The CPS is an informal structure that brings together all security and justice agencies and centralises security related data at provincial level. There is no official document prescribing the organisation of the CPS and the management of the security sector across all of the country's provinces. The CPS appears to be the logical incarnation of the CNS but has no explicit legal mandate. Five legal documents could partly justify the existence and operations of the CPS:

- Decree-law n°82-006/25 February 1982 establishing the territorial, political and administrative organisation of the Republic;
- Decree-law n°081/02 July 1998 establishing the territorial and administrative organisation of the Democratic Republic of Congo, modified and completed by decree-law n°018/2001 28 September 2001;
- The Constitution of the Democratic Republic of Congo dated 18 February 2006;
- Law n°08/012 dated July 2008 establishing the fundamental principles of provincial administration;
- Law n°08/016/07 October establishing the make-up, organisation and operations of the Entités Territoriales Décentralisées (decentralised territorial entities, or ETDs) and their relationship with the state and the provinces.

At first glance, these texts contain many similarities (for example, concerning governors' leadership role) but none sanction the existence, organisation or operations of the CPS as an entity. They have been amended numerous times, awarding governors more control over public order and security, thereby increasing their influence over the management and daily operations of the CPS. The two latest decentralisation laws specify that the provincial Governor and ETD local authorities must ensure safety and security, and maintain public order in the province.³⁸

Decision-makers at province level involved in the security and justice sectors are members of the CPS (PNC, provincial Minister of Interior and Security, ANR, DGM, FARDC, and judiciary). The CPS is chaired by the Governor, who convenes meetings on an *ad hoc* basis to coincide with the latest security issue. In the absence of a clear legal and institutional framework, the provincial Governor is free to make unilateral decisions without any stakeholder consultation or external scrutiny, leading to poor policy implementation.

Nonetheless, the CSRP believes that the CPS is a valuable and relevant body, which should be revitalised and strengthened. It has therefore been included in the new PdP structure and incorporates civil society representatives.

4.2.7 Stakeholders at local level

Various provincial agencies are cascaded down to the local level. The mayor, the *bourgmestre*, the *chef de secteur* and *chef de chefferie* are all local authority leaders

38 M. Loochi Kizungu (February 2010) Working notes, Bukavu. Working notes based on five legal documents that could partly justify the existence and operations of the CPS. Loochi is a member of RRSS (South Kivu).

4.2.6 Le Conseil Provincial de Sécurité (CPS)

Le CPS est une structure informelle, qui assure la coordination entre les institutions de sécurité et de justice et est chargée de centraliser toutes les données nécessaires au maintien de l'ordre public au niveau provincial.

Il s'avère qu'aucun texte précis ni bien agencé, qui organiserait le CPS n'a pu être mis à disposition en vue d'organiser la gestion courante de la sécurité au sens large dans toutes les provinces et entités de la RDC. Si le CPS tire logiquement son essence du CNS, il n'est pas évident que son existence y tire un quelconque fondement juridique. Cinq textes de loi pourraient aider à justifier en partie la tenue ou la conduite des CPS :

- L'ordonnance loi n°82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République
- Le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo tel que modifié et complété par le décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001
- La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006
- La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces
- La loi n°08/016 du 07 Octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces.

De prime abord, beaucoup de ressemblances s'observent dans l'ensemble de ces textes (en ce qui concerne par exemple le leadership du Gouverneur en province). Parfois même, certaines formulations reviennent dans tous les textes. Toutefois, rien ne consacre véritablement l'organisation, la structuration et le fonctionnement précis du CPS en tant que corps.

Nombre d'aménagements de ces textes ont porté sur les attributions et responsabilité du Gouverneur de province face au maintien de l'ordre public et de la sécurité, lui ouvrant un important espace de manœuvre dans la gestion et l'organisation quotidienne du CPS. C'est ainsi que les deux dernières lois sur la décentralisation stipulent que le Gouverneur de province veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province et élargissent les mêmes prérogatives jusqu'aux autorités des ETD locales.³⁸

Sont membres du CPS tous les hauts responsables provinciaux qui interviennent dans le secteur de la sécurité et de la justice (PNC, Ministère Provincial de l'Intérieur, ANR, DGM, FARDC, Justice). Il est convoqué et présidé par le Gouverneur de province qui en fixe l'ordre du jour. Cette structure sans cadre légal ni institutionnel fonctionne ainsi selon le bon vouloir du Gouverneur de province et des enjeux sécuritaire de l'heure. Sans cadre juridique ou propulsion du MIS, les réunions des CPS s'avèrent aléatoires et se font au bon vouloir du gouverneur. Reflétant ces dysfonctionnements et absence de cadre de coordination clair, certaines décisions

38 Notes de travail de Me. Loochi Kizungu, Bukavu, Février 2010.

and represent both the state and the province in their respective jurisdictions. They are responsible for the smooth running, coordination and supervision of state and provincial services and administrative operations (art. 93 and 94 of the law on ETDs). The provincial governor supervises all ETD activities but can choose to delegate this responsibility to the territorial administrator (art. 95). A number of different local authority leaders have the following responsibilities:

- The mayor is involved in matters pertaining to local security at city level (art. 42 of organic law n° 08/016/07 October 2008 on the structure, organisation and operations of ETDs and their relationship with the state and provinces). The mayor is responsible for maintaining public order and in doing so can call upon police forces. The mayor must inform the governor of any significant event taking place in the city and of any dispute or conflict that is likely to threaten public order, which will be escalated to the Ministry of Interior and Security.
- As head of the local council, the *bourgmestre* is involved in matters pertaining to security at town/village level (art. 60, *ibid.*) and is responsible for the smooth running of his/her administration maintaining public order in his/her jurisdiction, and can call upon local police services to support the implementation of these duties.
- The *chef de secteur* or sector chief is involved in matters pertaining to security in a particular *secteur* (art. 60, *ibid.*) and is responsible for the smooth running of his/her administration and maintaining public order in his/her jurisdiction, and can call upon local police services to support the implementation of these duties (art. 85, *ibid.*).
- The *chef de chefferie* or chieftom leader is the local customary leader responsible for the smooth running of his jurisdiction (art. 86, *ibid.*) and maintaining public order, and can call upon local police services to support the implementation of these duties.

It is worth mentioning at this stage that none of these local authority leaders are voted in democratically, neither are they truly autonomous as they retain strong institutional links with central government. For example, the *bourgmestres* and other local leaders are appointed and dismissed by the central and/or provincial administration. In addition, in some local areas religious and customary leaders play a key role in conflict management and peace keeping due to their prominent role and standing within the community. This is particularly true in rural areas where customary leaders are granted administrative authority and have developed their own security systems and structures (setting up local police forces), thus further complicating the implementation of new policies and approaches. Villages and other small towns have their own equivalent to the CPS, the Conseil Local de Sécurité (Local Security Council, or CLS). The CLS is convened and chaired by the local authority leader and brings together state-run security services and civil society actors to find common solutions to local security problems. The CLS is a participatory forum established by decree within villages/towns, *secteurs* and chiefdoms. Despite being an ideal mechanism for coordinating and supervising the local security sector, the CLS operate without a clear mandate or legal framework.

sont prises unilatéralement par le Gouverneur de province et l'Inspecteur provincial sans consultation préalable des autres acteurs du secteur de la sécurité, ce qui pose problème en termes de mise en œuvre de politiques. Par ailleurs, le Gouverneur n'a aucune obligation de rendre comptes à la population, d'organiser des forums de discussion ou d'effectuer des bilans sur la performance des services.

Le CRSP considère que cette structure est pertinente et qu'il convient alors de la revitaliser et de mettre un terme au dévoiement dont elle est l'objet. C'est pourquoi le CPS est repris dans l'organigramme de la nouvelle PdP, qui entend renforcer l'organisation du CLS en y incorporant les représentants de la société civile.

4.2.7 Les acteurs à l'échelle locale

Les autorités provinciales sont relayées au niveau local par différentes acteurs. Le maire, le bourgmestre, le chef de secteur et le chef de chefferie sont des autorités exécutives locales et représentent l'Etat et la province dans leurs juridictions respectives. Ils sont responsables, à ce titre, du bon fonctionnement des services de l'Etat et des services provinciaux et assurent la bonne marche de leurs administrations respectives (art. 93 de la loi sur les ETD). Ils coordonnent et supervisent les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central ou de la province (art. 94). Le Gouverneur de province exerce la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées. Il peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du territoire (art. 95). Les prérogatives reconnues aux différents acteurs locaux sont les suivantes :

- Le maire de la ville intervient dans le secteur de la sécurité au niveau local (art. 42 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces). Il veille au maintien de l'ordre public dans la ville. A cette fin, il dispose des unités de la PNC qui y sont affectées. Le maire est tenu d'informer le Gouverneur de province de tout événement important survenu dans la ville et le prévient de tout différend de nature à y troubler l'ordre public. Le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions en est informé aussi (art. 42, *Ibid.*).
- Le bourgmestre intervient dans le domaine de la sécurité au niveau de la commune. En effet, le bourgmestre est l'autorité de la commune (art. 60, *Ibid.*). Il est le chef du collège exécutif communal. A ce titre, il assure la bonne marche de l'administration et assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de la PNC qui y sont affectées.
- Le chef de secteur est l'autorité du secteur. A ce titre, il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction et il y assure le maintien de l'ordre public. A cette fin, il dispose des unités de la PNC qui y sont affectées (art. 85).
- Le chef de chefferie (ou premier échevin) est l'autorité de la chefferie (art. 86). Il exerce l'autorité coutumière et définit les orientations relatives à la bonne marche de sa juridiction. Le premier échevin assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de la PNC qui y sont affectées.

Il convient de préciser cependant qu'aucune autorité au niveau local n'est pour le moment issue d'un suffrage démocratique. Les bourgmestres et les chefs de quartier sont des autorités désignées et relevées de leurs fonctions par l'administration centrale et/ou provinciale. Ces autorités ne sont donc pas réellement des institutions autonomes car le pouvoir central conserve un lien institutionnel avec elles.

Par ailleurs, de par la place qu'elles occupent dans la communauté et le rôle qu'elles y jouent, certaines autorités religieuses et coutumières se comportent en autorité morale surtout en matière de règlement de conflits et de restauration de l'harmonie communautaire. Il n'est pas rare qu'au niveau de certains échelons administratifs de base, et notamment en zone rurale, l'autorité administrative soit confiée à ces autorités coutumières, lesquelles ont développé des pratiques spécifiques pour traiter des cas relatifs à la sécurité, en s'appuyant sur des structures qu'elles ont-elles-mêmes instaurées (police de collectivité, de chefferie, etc.) ce qui complique la mise en place de politiques nouvelles en la matière.

Enfin, ont été mis en place des Conseils Communaux et Locaux de Sécurité (CLS). Equivalent local du CPS, le CLS fonctionne suivant les mêmes principes que ce dernier. Convoqué et présidé par l'autorité administrative locale, le CLS regroupe les responsables des services étatiques intervenant dans le secteur de la sécurité. Le CLS se veut un forum participatif institué par décret au niveau de la commune, du secteur, et de la chefferie. Il réunit les acteurs publics et les représentants de la société civile. Ces acteurs sont mobilisés pour rechercher ensemble, sur la base d'une analyse de l'insécurité, des solutions globales aux problèmes de sécurité sur le territoire de la commune. Tout comme pour les CPS, il n'existe aucune base légale, aucun cadre juridique portant institution, organisation et fonctionnement du CLS. Ces comités pourraient pourtant constituer un cadre idéal et adéquat pour assurer la coordination et le contrôle des acteurs intervenant dans le secteur de sécurité au niveau local. Pour les rendre efficaces, il suffirait d'initier au niveau du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité un projet de décret portant institution et fonctionnement de ces comités.

5 La gestion de la sécurité dans la province du Bas-Congo

L'étude de cas du fonctionnement des services de police dans la province du Bas-Congo incite à interroger les perspectives de mise en œuvre réelle du concept de police de proximité, mis au centre des réformes soutenues par les partenaires internationaux.

5.1 Un flou fonctionnel ?

Bien qu'indispensable à l'identification des acteurs supposés être en charge de la sécurité publique en RDC, la description formelle des acteurs institutionnels du secteur de police proposée ci-dessus ne permet pas de saisir son fonctionnement réel. En réalité, dans le Bas-Congo comme dans toutes les provinces de la RDC, il n'existe pas de « secteur chargé de la sécurité » au sens propre du terme, dans la mesure où il n'existe pas de coordination entre les différents services censés fournir des services de sécurité à la population. A l'inverse, sur le terrain, c'est-à-dire à l'échelle locale, les services de ce secteur (police, ANR, DGM, FARDC, justice militaire et civile) opèrent de manière indépendante et sont en compétition. Ainsi, sur le plan interinstitutionnel, les services fournisseurs de sécurité se comportent souvent en factions rivales.³⁹ En outre, il s'avère que les agents de terrain de ces différents services n'ont qu'une connaissance limitée de leurs attributions, mandats et juridictions légales. Ce qu'ils ne connaissent pas, ils l'inventent. La population est elle aussi dans sa grande majorité ignorante des lois et de ses droits, et est réduite à se soumettre à la volonté du plus fort.

Vu de la province, l'impression qui se dégage est donc celle d'un ensemble de services de sécurité qui intervient dans l'espace légal théoriquement réservé à la PNC. C'est ici qu'il y a lieu de relever les lacunes d'une décentralisation qui, au niveau des services de sécurité (tout comme d'ailleurs d'autres services étatiques), tarde à se matérialiser. En effet, en province les différents services de sécurité affirment ne dépendre que du gouvernement central et refusent tout contrôle de l'Exécutif provincial au mépris des principes légalement consacrés. En pratique, ces services ne dépendent pas réellement des autorités de la province et ne dépendent que nominalement de Kinshasa, le tout dans une confusion totale qu'alimente un processus de décentralisation inachevée. La police et les autres services n'acceptent pas d'être sous les ordres des autorités provinciales, qui sont pourtant les seules à fournir le peu d'appuis financiers et logistiques qu'ils reçoivent. Paradoxalement, les services reconnaissent qu'ils ne reçoivent pas grand-chose de Kinshasa : pas de

39 Les nombreux conflits entre les agents ANR, la PNC, la DGM au niveau des services de douane du port à Boma constituent une illustration éloquent de cette situation. Le port est essentiellement un lieu de transaction douanière. Les différents services affectés au port deviennent souvent des protecteurs et des facilitateurs de fraudes douanières moyennant rétributions personnelles. Il en résulte des conflits entre agents des différents services, la perte en recettes par les services douaniers, et l'enrichissement illicite de certains responsables de ces services. Afin de lutter contre ce phénomène, il arrive souvent que les autorités réduisent officiellement le nombre de services habilités à prester au port. Mais souvent ceci ne dure pas longtemps, car les services exclus reviennent très vite.

5 Security management in the Bas-Congo province

The case study of the Bas-Congo province highlights the confusion of roles and responsibilities within the police service and the disproportionate use of repressive measures. This casts real doubt over the implementation of the PdP concept, which forms the cornerstone of the reform process backed by the international community.

5.1 An institutional vacuum

The stakeholder mapping exercise carried out for the purpose of this study does not give an accurate picture of how security services really operate in the DRC. In the Bas-Congo and all other provinces, there is no 'security sector' as such, due to the lack of coordination between services. At the local level, security services (police, ANR, DGM, FARDC, and military and civilian justice services) operate independently and are often in direct competition with one another.³⁹ Moreover, field agents within the different security agencies are not fully aware of their legal mandate and make up their own rules. Civilians are also mostly unaware of the law and their rights, making them more vulnerable to abuse and easy to control. What emerges are myriad security services operating within the legal framework initially developed for the PNC and in the context of a flawed decentralisation process. In practice, security services at provincial level refuse to come under the helm of provincial authorities and remain linked to central government: although most of their funds and equipment come from the provinces, Kinshasa provides very little support for salaries, equipment and training. As a result, agents at all levels are engaged in a profitable system of extortion and racketeering at the expense of the Congolese population and with complete impunity.⁴⁰

The Congolese population suffers all forms of abuse, intimidation and harassment at the hands of security forces, who believe they are all powerful and treat citizens with complete disdain. Most conflicts between the population and the police are the result of the police's failure to assist those in danger, the usurpation of power, extortions, corruption, arbitrary arrests, illegal detentions, etc. The historical evolution of the police force is partly responsible for this situation. During colonial rule, militia groups were trained to tame, repress and punish those who would not submit to the colonial authorities. Civilians were looked down upon as animals: '*civil azali musenzi, civil bilanga ya soda!*' ('Civilians are savages; civilians are the fields we weed!'). These beliefs still influence police practices today.

39 There are numerous conflicts between the ANR, the PNC and the DGM at the port of Matadi, where many customs transactions take place. Security agents act as protectors or facilitators and charge a fee for their services. This leads to conflicts between agencies, the loss of income for customs services, and the illicit accumulation of wealth of security officials. The government tries to address this by reducing the number of agencies allowed to work at the port, but the excluded agencies never stay away and the corrupt practices continue unabated.

40 Interviews with police officers.

salaire, pas d'équipement, pas de formation. En compensation, les agents de base de la police ou d'autres services, en contact direct avec la population, ont des liens de complicité avec des officiers supérieurs qui n'apparaissent pas en public, mais tirent les ficelles d'un système juteux d'extorsions, mis en place dans un contexte d'impunité totale. C'est grâce à ce racket permanent de la population que survivent le plus souvent les agents de police de base.⁴⁰

Les congolaises et congolais sont victimes de nombreux abus (violence, absence de considération pour le citoyen, tracasseries, usage excessif de la force, intimidation) de la part des services de sécurité qui se croient supérieures et les traitent avec mépris. Les conflits usuels entre la police et la population tournent essentiellement autour de la non-assistance aux personnes en danger, l'usurpation des pouvoirs, l'extorsion, la corruption, les arrestations arbitraires, les détentions illégales, etc. Ces attitudes découlent probablement de l'évolution historique de la police. Pendant la colonisation, les milices faisant office de forces de police étaient dressées pour mater, brimer, réprimer les populations qui ne voulaient pas se soumettre à l'autorité coloniale. Ces milices considéraient les populations civiles comme des sauvages. Certains adages ont traversé l'histoire jusqu'à ce jour comme « *civil azali musenzi, civil bilanga ya soda !* ». Littéralement « le civil est un sauvage ; le civil est le champ du militaire ! ». C'est la même philosophie qui continue à guider la pratique professionnelle du policier jusqu'à ce jour.

En retour, c'est la peur et le mépris qui caractérisent les attitudes de la population à l'endroit des agents de sécurité et des services qu'ils représentent. La population, et surtout le milieu étudiant du pays, ont doté les policiers de nombreux surnoms. Le policier, c'est le « *waya-way* », « celui qui ne sourit qu'au 20 de chaque mois », « matricule 00 », « le corrompu complice des malfaiteurs qu'il a vite fait de relâcher », etc.⁴¹ Ce mépris est également reflété par le fait que les familles n'envoient jamais leurs enfants les plus doués faire carrière dans la police.

La peur et le mépris qu'ils suscitent chez la population affectent peu les officiers de police et les agents de police de base. Ces services de sécurité se comportent conformément à l'adage du « *laisser-aller* » ou de « *sala ngolozaku* » (« Déploie tes propres efforts : débrouille-toi ! ») et ne rendent compte ni aux autorités politico-administratives provinciales ou locales (Gouverneur, Exécutif provincial, Ministre de l'Intérieur, bourgmestre, chef de secteur ou de territoire), ni à l'Inspectorat Général à Kinshasa.

« Laisser-aller au sommet entre l'Inspecteur Général à Kinshasa et l'Inspecteur provincial »

« Laisser-aller en province entre l'Inspecteur et les CIATS et SOUS-CIATS »

« Laisser-aller au niveau des agents »

« *Olingi olakisa nini ; yo nde moto okobongisa mboka angu !* ». Littéralement : « Que veux-tu montrer ; es-ce toi qui penses pouvoir arranger ce pays ? ». Dans l'imagerie populaire, la population utilise cette belle métaphore de la femme

40 Entretien avec des policiers de la base, les simples agents.

41 Entretiens avec les étudiants, souvent en conflit avec les policiers.

The population are fearful and scornful of security agents and the services they represent. Citizens, mostly students, have invented many nicknames for police officers. A policeman is a *'waya-way'*, 'the one who never smiles before pay-day', 'service number 00', 'the corrupt accomplice who is quick to release criminals',⁴¹ etc. This disdain is also reflected in the fact that families never allow their brightest children to enter the police force. Despite their bad reputation, police officers continue to operate in a culture of *'laisser-aller'* (carelessness) or *'sala ngolozaku'* ('do it yourself and look after number one') and are not accountable for their actions to any political or administrative authority.

'Olingi olakisa nini; yo nde moto okobongisa mboka ango' ('What are you trying to prove? Do you think you can develop this country?'). A popular metaphor illustrates the dysfunctions of the country's security services: a woman is walking with a basket full of cassava on her back. Every so often, she takes a piece of cassava from the basket and eats it. She also gives one to the person walking behind her who is hungry. The basket represents the country's reserves and wealth that people can exploit to their advantage with total impunity. As long as the basket is full, those in power retain their privileges and grow rich. Repression and fear help maintain this tenuous equilibrium.

In this operational vacuum, there is no control over police activities. The Inspector General in Kinshasa does not have the means to carry out inspections or supervise what is happening in the province, although he sometimes attends senior officials' appointment ceremonies. Through a system of patronage networks, the authorities in Kinshasa are able to exercise a degree of 'control' over the distribution of power and wealth in the province.⁴²

In reality, the authorities in Kinshasa do not intervene in security matters that affect the province unless their political and financial interests are directly at stake. In the Bas-Congo, the authorities collude with business interests in a web of nepotistic networks that control a vast swathe of the province's resources such as the Kwilu-Ngongo sugar plant, the Kimpese and Lukala cement factories, the wood and oil exploitation companies, the ports of Matadi and Boma, and toll highways. These networks are based on ethnic and provincial affiliation and appoint their own Swahili-speaking members to senior business positions. This discriminatory practice writes many people out of jobs and contributed to the rise of the famous dissident movement 'Bundu dia Kongo' ('the soul of the Congo', or BDK). The BDK has become a political party known as 'Bundu dia Mayala' [*le Coeur du pouvoir*] famous for its acts of civil disobedience. The BDK is considered as a separatist movement and has been severely repressed as a result.

41 Interviews with students.

42 Interviews with police officers and other members of the RRSS.

qui transporte un panier sur son dos. Dans ce panier, il y a des boutures de manioc. De temps en temps, elle tire une bouture et mange. Toi qui vient derrière, elle te laisse aussi en prendre une pour assouvir ta faim, le panier étant le réservoir de la richesse nationale et chacun de nous étant appelé à se servir selon ses capacités, sa ruse et dans l'impunité la plus totale ! Plus le chef sera capable de laisser faire, plus il pense être en paix et sauvegardera son pouvoir, pourvu que le panier de manioc ne se vide pas et crée des mécontents. C'est alors qu'interviendra le mécanisme de répression, instrument ultime pour le maintien de l'ordre et du pouvoir personnel.

En effet, dans ce flou fonctionnel, il n'existe aucun contrôle sur les agissements des agents de sécurité de base. L'Inspecteur Général à Kinshasa n'a pas les moyens de conduire des visites d'inspection, de contrôle et de supervision en province. Il se contente de temps en temps de se déplacer lors des nominations de quelques cadres supérieurs. Ce clientélisme permet aux autorités de Kinshasa de « contrôler » un tant soit peu le flux des avoirs de cette province, par le biais de réseaux politiques et d'allégeances clientélistes compétitifs et surtout affairistes.⁴²

En réalité, les autorités de Kinshasa n'interviennent dans les questions de sécurité de la province que lorsque leurs intérêts politico-économiques sont susceptibles d'être remis en cause. Les services de sécurité sont livrés à eux-mêmes pour tout ce qui a trait aux affaires de sécurité quotidienne des populations. Dans le Bas-Congo, les autorités politiques entretiennent en effet un réseau qui s'articule autour du monde des affaires et du contrôle des directions des différentes structures économiques productrices de richesses. C'est le cas de la sucrière de Kwilu-Ngongo, des cimenteries de Kimpese et de Lukala, de la commercialisation du bois, du pétrole, de la gestion des ports de Matadi et de Boma, du péage routier, etc. Ces réseaux ont une affiliation ethnique et provinciale visible. Ces pratiques discriminatoires d'accès aux emplois et aux richesses affectent plus particulièrement les jeunes de la province et ont fomenté le célèbre mouvement contestataire « Bundu dia Kongo » (BDK), « l'âme Kongo » (actes de désobéissance civiques des adeptes du mouvement religieux-politique BDK). C'est ce qui justifiera sans doute aussi le caractère musclé de la répression qui s'en suivra et le qualificatif « séparatiste » qui sera collé au BDK. Depuis, le BDK est devenu un parti politique du nom de « Bundu dia Mayala ».

5.2 La répression du mouvement Bundu dia Kongo⁴³

Le BDK est en effet le défi le plus organisé au régime de Kinshasa dans le Bas-Congo. Il s'agit d'un groupe qui associe religion et programme nationaliste en faveur des Bakongos qui se perçoivent comme marginalisés dans leur propre province par le gouvernement central. En janvier 2007, l'honorable Ne Muanda Nsemi a appelé ses partisans et les autres citoyens à participer à une « journée morte » le 1er février 2007 pour protester contre la corruption utilisée par le

42 Entretiens avec des agents de la police nationale et autres membres du RRSS.

43 J. C Katende et R. Bula Bula (Août 2010) « Tous les Gouvernements ont les mains couvertes de sang », *Rapport 50 ans de la VSV, PDH n° Spécial*, Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme en R.D.Congo (ASADHO).

5.2 Repression of the Bundu Dia Kongo movement⁴³

The BDK movement constitutes the biggest organised challenge to the Kinshasa regime in the Bas-Congo. It combines religious and nationalist agendas fuelled by a feeling of marginalisation from central government and provincial authorities. In January 2007, the Honourable Ne Muanda Nsemi called upon his followers and other citizens to go on strike on 1 February of the same year. This was to protest against allegations of corruption in regional elections. Concerned about this situation, the former governor of Bas-Congo met with the main employers of the provincial capital in Matadi to urge them to carry on business as usual. Under the pretext of an arms search, 50 police officers of the Matadi station stormed the home of the Honourable Ne Muanda Nsemi where members of the BDK were meeting. Subsequent altercations, which lasted until the following day, between BDK members and the police left 15 BDK members dead and 18 others wounded. There were two casualties among the police, with one dead and another one wounded. News of protests turning to violence in Matadi soon reached other cities, where hostilities between BDK members and the police also rose. On 1 February, BDK members gathered in the cities of Moanda and Boma to protest as planned, bearing sticks and clubs. When the police attempted to break up the crowds, BDK members beat nine police officers and a civilian to death. In Moanda, hundreds of BDK members attacked a police station and neighbouring administrative offices. The governor called on the army to help the police in a bid to keep the situation under control in Moanda, Boma and Songololo. They fired real bullets at protestors who only had stones and sticks. In Moanda, soldiers attacked a BDK *zikua* or place of worship with assault weapons and explosive devices, killing 23 people, including four innocent women and two children. In Boma, the police and soldiers opened fire at BDK protestors as they prayed on the promenade of the Kalamu district, killing 24 of them. Eyewitnesses said that police and soldiers gave no warning and made no attempt at using non-lethal means to control the crowd. Police officers and soldiers then finished off the wounded either by cutting their throats or by shooting them in the head. They even followed traces of blood to locate wounded people who tried to escape. Overall, the police and soldiers killed 104 people. Some BDK followers were tried, but no lawsuit was brought against either the army or the anti-riot unit of the police, which is often accused of massive repression across the country.

Since this last episode between the police and the BDK, relations between the police and the population in the Bas-Congo have deteriorated further. Those who came to maintain public order ended up carrying out hideous massacres which worked to irremediably tarnish the image of a group of services, the reputation of which was already not very good. In light of this repression of BDK followers, populations in the Lower Congo – especially those living in urban peripheries and in rural areas – find it difficult to trust security services. The catastrophic handling of the BDK episode across the province is illustrative of the dysfunctional nature of different decision-making centres. It was clear from this case that some national and provincial

43 Katende, J.C. and Bula Bula, R. (2010) 'Rapport 50 ans de la VSV...Tous les Gouvernements ont les mains couvertes de sang' [50 years of the VSV...All governments have got blood on their hands], *l'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme en R.D.Congo* (ASADHO), PDH Special Edition, August.

pouvoir pour gagner les élections à la fonction de Gouverneur. Préoccupé par les contestations, le gouverneur du Bas Congo a rencontré les principaux employeurs de la capitale provinciale à Matadi le 31 janvier, et les a exhortés à mener leurs activités comme d'habitude le 1er février. Le 31 janvier 2007, 50 agents de police à Matadi ont attaqué la demeure de l'honorable Ne Muanda Nsemi où étaient rassemblés des membres du BDK, prétendant que des armes y étaient cachées. Les adhérents de BDK ont dressé une barricade et jeté des pierres sur les policiers. Au cours des incidents qui se sont poursuivis jusqu'au lendemain, 15 adhérents du BDK ont été tués par la police et 18 autres blessés ; les partisans de BDK ont quant à eux tué un officier de police à coups de pierre et en ont blessé un autre. Les nouvelles des violences à Matadi se sont rapidement répandues et ont accru les tensions entre les manifestants du BDK et la police dans d'autres lieux. Le 1er février, des partisans de BDK se sont rassemblés pour protester dans les villes de Muanda et de Boma, portant des bâtons et des matraques. Lorsque la police a tenté de disperser les groupes, les membres de BDK ont tué neuf policiers et deux civils en les frappant à mort. A Muanda, des centaines de partisans du BDK ont attaqué le commissariat et les bureaux administratifs voisins. Pour maîtriser les protestations à Muanda, Boma et Songololo, le Gouverneur a fait appel à l'armée pour aider la police et les militaires ont tiré à balles réelles sur les manifestants seulement armés de pierres et de bâtons. A Muanda, les militaires du gouvernement ont attaqué un « *zikua* » (lieu de prière) du BDK avec des fusils d'assaut et des engins explosifs, tuant 23 personnes, dont quatre femmes et deux enfants qui ne participaient pas aux manifestations. A Boma, les soldats et la police ont ouvert le feu avec des fusils d'assaut sur les manifestants du BDK alors qu'ils priaient sur l'esplanade de la commune de Kalamu, tuant 24 d'entre eux. Les témoins oculaires ont expliqué que les soldats et la police n'avaient fait aucune sommation ni n'avaient tenté d'utiliser des méthodes non-létales pour contrôler la foule. La police et les soldats ont ensuite exécuté sommairement des blessés se trouvant sur l'esplanade en les tuant à coups de couteau ou en leur tirant une balle dans la tête. Ils ont même suivi les traces de sang pour repérer et tuer les personnes blessées qui tentaient de s'échapper. Au total, la police et les militaires ont tué 104 personnes. Quelques adeptes du BDK ont été poursuivis en justice mais aucune poursuite judiciaire n'a été intentée à l'encontre des responsables de l'armée et de la police d'intervention rapide (PIR), une unité spéciale pour le maintien de l'ordre et de la sécurité, souvent associée à des cas de répressions massives à travers le pays.

Depuis les derniers événements avec le BDK, la relation population-police, empreinte de mépris depuis des années, s'est muée en une relation de profonde défiance au Bas-Congo. Ceux qui sont venus pour restaurer la sécurité ont procédé à des massacres odieux qui ont fini par ternir de manière irrémédiable l'image d'un ensemble de services. A la sortie de la répression des adeptes du BDK, la population du Bas-Congo, surtout dans les périphéries urbaines et dans les milieux ruraux, a de la peine à croire à l'existence de services de sécurité qui peuvent la sécuriser, la protéger ou la servir. Sur le plan du fonctionnement de ces services, la gestion catastrophique du cas BDK à travers la province est une illustration du dysfonctionnement des différents centres de décision. Lors de ce triste épisode, il est apparu clairement que certains centres de décisions, tant au niveau national que provincial, n'ont pas été informés de ce qui allait se passer.

decision-making centres were not well informed about the situation. That may have been the case with the army headquarters as well as the governor of the province. The services involved in this operation of 'restoring public order' are: the President's Office, the Ministry of Home Affairs, the Kinshasa Inspector General, and the Lower Congo Inspector General. This essentially military core, and belonging to the Katanga network, makes up the main players in the management of security issues at the highest level of the state. To this core, one must add the Superintendent of Finance at the President's Office, regarded as the secret Special Advisor to the President and the hub of the management of markets and political affairs.⁴⁴

5.3 Is the PdP concept an illusion?

Therefore, it seems clear that the PdP concept, promoted by donors through the CSRP, is far from being a priority for various police divisions. Accountability is one of the basic principles underlining the concept, with its special emphasis on reporting, transparency and integrity. The concept of accountability, as defined by the strategic framework for police reform and the PdP charter, must be effective in both management processes and everyday activities of the police. It must also shape the behaviour of police officers. It is the result of a tacit contract between the police and citizens, whom it is supposed to serve. The establishment of a community police force is supposed to be a break away from the old practice of having a militarised police, devoted to the maintenance of governments and the protection of political leaders, and thus aloof from the populations it is supposed to protect.

However, it is clear that the thinking that informs such a practice in the DRC is far from being aligned with the interests of actors within the police sector.

- There is still the perennial challenge pertaining to a clear lack of political will from central authorities. Attention to police matters only emerges when the personal safety of power-holders and their different patronage networks is concerned, and never when the security of the population is at stake. In sum, those at the top of the political establishment resist reform because it might well reduce their 'powers' and ability to loot. The promotion of a 'community police' is inextricably linked with improved pay conditions and would have to go through an audit of police numbers. This would in effect end the use of fictitious employees whose salaries help senior officers supplement their own pay.⁴⁵

44 For more on the *Bundu Dia Kongo* episode, see 'We will Crush You' by Human Rights Watch on www.hrw.org/en/node/76188/section/7 (accessed 5 October 2011).

45 Besides its relatively small influence on the police, the Ministry of Interior and Security is largely thwarted by presidential services and the Inspector General. Ministry of Interior and Security staff are inexperienced and the Ministry lacks capacity to deal with security matters in-country. The changes brought about by the reform of the police, and particularly the introduction of community policing, require a strong political and strategic vision, as well as institutional restructuring and changes in day-to-day work processes. The Ministry of Interior and Security, as it stands, is not equipped to fulfil its theoretical role of generator and coordinator of security-related public policy. The notion of accountability is also relatively new and needs to be institutionalised within the processes of the public service. Security matters are very often dealt with within the Minister's office, which marginalises relevant administrative units and leads to a lack of institutional memory. Finally, there is also very little consultation with external experts and research centres, which could help the Ministry reinforce its capacities.

C'est sans doute le cas du chef d'État-major de l'Armée, du Gouverneur de la province, c'est à dire de l'Exécutif provincial. Les services impliqués dans cette mission de « rétablissement de l'ordre public » sont la Présidence de la République, le ministère de l'Intérieur, l'Inspecteur Général à Kinshasa et l'Inspecteur provincial du Bas-Congo. Ce noyau, d'origine essentiellement militaire et appartenant au réseau katangais, constitue le pré-carré de la gestion des questions sécuritaires au sommet de l'Etat. A ce noyau est souvent associé à l'argentier de la Présidence : le discret conseiller spécial du Président, plaque tournante de la gestion des marchés économiques et des arrangements politiques.⁴⁴

5.3 Le concept de « police de proximité », une illusion ?

Dans de telles conditions, il apparaît évident que le concept de PdP, promu par les bailleurs à travers le CRSP, est loin d'être une priorité pour les différentes autorités responsables de la police. La redevabilité est l'un des principes de base du concept de PdP, et renvoie la police au devoir de rendre compte de ses activités, d'agir dans la transparence et avec intégrité. La redevabilité, telle que définie dans le cadre stratégique de la réforme de la police et le document de doctrine de la PdP, doit se retrouver à la fois dans la gestion et les activités de la police, mais aussi faire partie intégrante du comportement de ses agents. Elle est la résultante du contrat tacite qui lie la police aux citoyens qu'elle est censée servir. La mise en place de la PdP est ainsi censée constituer une véritable rupture avec l'ancienne pratique, fondée sur une police militarisée, portée vers la protection des régimes et vers la sécurité des dirigeants eux-mêmes, et donc très éloignée des populations qu'elle est censée protéger.

Pourtant, il est clair qu'en RDC, la philosophie qui sous-tend cette pratique est loin de répondre aux intérêts des différents acteurs de la police.

- Au niveau des autorités nationales, le défi majeur reste celui de l'absence clairement affichée de volonté politique. Aux yeux des autorités centrales, il semble n'y avoir un intérêt que lorsque la sécurité personnelle du détenteur du pouvoir ou les intérêts des réseaux sur lesquels il s'appuie sont en jeu, et non lorsque la sécurité des populations n'est pas assurée. En résumé, ceux au sommet sont réticents parce que la réforme pourrait avoir pour conséquence de diminuer leur « pouvoir » et aussi leur « avoir », car l'amélioration des conditions salariales des policiers, indissociable de toute promotion de la police de proximité, passera par un contrôle des effectifs. Finis donc les

44 Il existe une abondante lecture sur les événements de Bundu dia Kongo. Consultez à ce sujet la riche bibliographie dans l'article « We will Crush You » [Nous vous écraserons] de Human Rights Watch (www.hrw.org/en/node/76188/section/7)

- Provincial and local authorities, devoid of any real power, are less involved in the implementation process. Meanwhile, it is worth noting the real interest shown by a number of provincial leaders in the concept of 'community policing', particularly among local and provincial community committees: these local authorities do not possess the means to reach out to a great number of security agents and to educate them about the pertinence of such an approach. However, there are a few encouraging initiatives which are worth noting, especially local public discussion groups and exchange fora.⁴⁶
- With regard to the national police, expectations of officers are incongruent with what is proposed under the 'community policing' approach. Lower ranked officers welcomed the reform as it was synonymous with improved socio-professional conditions. Police officers are underpaid, suffer from precarious employment conditions, and are consequently vulnerable to corruption in its various forms. For most of them, however, the reform brings with it an improvement in working conditions (new offices, reviewed salaries, new information and communication resources, new uniforms, decent housing units, and improved health care). The approach is summed up in these terms, 'improve our socio-professional conditions and we will provide better services as you requested in your bill'. In addition, the PNC has not had much time to settle, let alone to consolidate its achievements since 2002. Furthermore, the implementation of this PdP approach is supposed to take place in a difficult context, mainly as a result of a shortage of human resources (a ratio of 1 police officer for 746 inhabitants in Bas-Congo); poor coverage (1/11 km² in Bas-Congo); difficulties relating to finance, an essential aspect of the reform process by and large, and the implementation of 'community policing'; the absence of a coherent legal framework and the deficient management of resources (both human and material). The police have failed to make improvements on all the afore-mentioned issues, despite the numerous efforts by international donors at sensitisation. There seems to be no will to improve existing work conditions, no attempt at interacting with other services within the province, and no attempt at improving relations with populations in a bid to provide some degree of legitimacy to the new police. Besides, it is important to note the confusion surrounding the PdP concept. Police officers think that it is a new unit, which will be created from scratch. As far as donors are concerned, the community police are not a new unit, but rather a new way of doing things and submitting to the needs of populations using a collaborative problem-solving approach. The question is how to appease a police officer who sees a colleague in a new and better equipped office and who enjoys better conditions within the same police service?
- One of the main problems associated with the current reform towards PdP is that it does not take into account other important police units such as the border police (DGM), the national intelligence agency (ANR), and the *police des parquets* (police in charge of criminal investigations).

46 SSAPR (January 2011), *Rapport travaux d'élaboration de stratégie Police de Proximité* [Report on the development of the community policing strategy].

agents fictifs dont les salaires permettaient aux supérieures de compléter leurs propres salaires.⁴⁵

- N'ayant pas de pouvoir réel, les autorités provinciales et locales sont quant à elles peu impliquées dans la mise en œuvre de la PdP. On dénote cependant chez un certain nombre de responsables provinciaux, particulièrement au niveau des comités provinciaux et locaux de proximité, un réel intérêt pour le concept. Ces autorités ne disposent cependant pas des moyens pour sensibiliser largement les agents de sécurité sur la pertinence et le bien-fondé d'une telle approche. Un certain nombre d'initiatives encourageantes peuvent cependant être citées, à l'instar de certains fora publiques de discussions et d'échanges, mis en place au niveau local.⁴⁶
- En ce qui concerne les agents de la PNC, les attentes de la police, des officiers et des hommes et femmes de troupes sont très différents de ce que propose la doctrine de la PdP. Pour les policiers de la base, la réforme est la bienvenue parce que synonyme de bonnes conditions socio professionnelles. Les policiers sont mal payés, ne disposent que d'une carrière virtuelle et précaire, et sont en conséquence extrêmement vulnérables à la corruption et aux détournements divers. Aux yeux de la plupart, la réforme est synonyme de meilleures conditions de travail (nouveaux bâtiments, nouveaux salaires, nouvelle unité (chargée de la PdP), nouvelles recrues, nouvelles conditions socioprofessionnelles, jeeps, équipement de communications, nouveaux uniformes, nourriture décente, logement décent, soins de santé assurés, etc.). L'approche est donc : « améliorez nos conditions socioprofessionnelles et nous offrirons des services appropriés comme vous le demandez dans votre projet de réforme ! ». A cela s'ajoute le fait que la PNC n'a pas eu suffisamment de temps pour se stabiliser, et encore moins pour consolider le peu d'acquis qu'elle s'est appropriée depuis 2002. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'approche PdP est censée s'établir dans un contexte très difficile du fait de carence en ressources humaines (un ratio d'un policier pour 746 habitants au Bas-Congo), du faible maillage du territoire (un taux de couverture territoriale de 1/11 km² au Bas- Congo), des problèmes de fonds internes à la PNC essentiels à la réforme dans son ensemble et à la mise en place de la PdP (notamment les salaires et autres motivations, le manque de cadre légal cohérent, un système de gestion des

45 Par ailleurs, outre la faible influence qu'ils exercent sur le secteur de police, le MIS et son administration, largement court-circuités par les services de la Présidence et l'Inspecteur Général de la police, s'avèrent peu expérimentés et insuffisamment formés au regard des enjeux sécuritaires pour le pays et de leur multi-dimensionnalité. Les changements introduits par la réforme de la police et le concept de police de proximité nécessitent une forte vision politique et stratégique, ainsi qu'une restructuration des institutions et manières de travailler. Le ministère tel qu'organisé à l'heure actuelle n'a pas les moyens de remplir de façon efficiente son rôle théorique d'incubateur de politiques publiques, de coordonnateur et de planificateur des questions de sécurité et de police. L'approche des questions de sécurité reste une approche en termes de sécurité de l'Etat bien plus que de sécurité publique et humaine. En outre, ces notions restent très nouvelles et ne sont pas encore ancrées dans la fonction publique ou dans la vision politique. Les questions de sécurité se traitent le plus souvent au niveau du cabinet du ministère, ce qui génère une faible appropriation par l'administration et un manque de mémoire institutionnelle. Enfin, il y a également très peu de consultation auprès d'experts externes ou de centres d'étude qui pourraient renforcer la réflexion et la compréhension du MIS sur les questions sécuritaires.

46 SSAPR (janvier 2011), Rapport travaux d'élaboration de stratégie Police de Proximité.

- Civil society, particularly the RRSS, tends to adhere to and promote the PdP concept, mainly under the influence of international actors. The involvement of civil society in matters of security arouses suspicious sentiments of political manipulation: the newly emerging civil society struggles to remain objective. It is perceived by national authorities as suspect and manipulated by international actors. Customary authorities question the legitimacy of civil society, and thus pay no heed to its advocacy campaigns.

ressources déficient, un manque de maîtrise quantitative et qualitative des ressources humaines, etc.). En l'absence d'améliorations sur tous ces aspects, la police ne prend aucune initiative et ce quand bien même on l'invite à avoir des points focaux et malgré les nombreuses missions de sensibilisation en provenance des bailleurs internationaux. On ne sent pas une volonté d'améliorer le cadre de travail existant, ni d'amorcer des rencontres pour améliorer les relations avec les autres services dans la province, ni encore d'améliorer les relations avec la population et préparer ainsi le lit de la nouvelle police. En outre, il est important de mentionner un malentendu quant au sens donné à l'idée même de police de proximité. Pour les policiers, la PdP est une nouvelle unité qui sera créée. Pour les bailleurs, la PdP n'est pas une nouvelle unité mais plutôt une nouvelle manière de faire et de se mettre au service de la population en gérant ensemble les questions sécuritaires locales, provinciales et nationales. Mais comment extirper cette perception du policier qui verra son collègue dans un nouveau bâtiment, mieux équipé que le sien et vivant dans de meilleures conditions que lui au sein du même corps de police ?

- L'un des problèmes de la réforme actuelle fondée sur la concept de PdP est qu'elle ne prend pas en compte des services qui jouent un rôle majeur dans l'exercice de la fonction de police, tels que la DGM, l'ANR et surtout la police judiciaire des parquets.
- La société civile, notamment le RRSS, tend à adhérer et à promouvoir le concept de PdP, incitée largement en cela par les acteurs internationaux. Cependant, l'implication de la société civile dans les questions de sécurité fait naître des suspicions d'agenda politique : la société civile nouvellement émergente a en effet souvent du mal à justifier une véritable objectivité dans ses actions. Elle est perçue par de nombreuses autorités nationales comme suspecte et manipulée par les acteurs internationaux. Les autorités coutumières locales ont pour leur part tendance à dénier aux membres de la société civile toute légitimité et en conséquence, semblent souvent peu sensibles à ses campagnes de plaidoyer.

6 Conclusion

Les liens et rapports qui s'établissent entre les différents systèmes et acteurs impliqués sont complexes et mouvants. Ils sont traversés par des contradictions entre les normes appliquées et leurs fondements respectifs. Si ces relations peuvent se révéler conflictuelles, elles sont avant tout caractérisées par une dynamique composite, faite de rapports de force, de connivences et de collusions, de contraintes et d'opportunités. En ce sens, l'idée que ces systèmes et mécanismes fonctionnent soit en opposition ou soit en parallèle se révèle inexacte ; en fait, ces systèmes se côtoient et s'entrecroisent plus qu'ils ne se combattent.

Il faut aussi considérer qu'il existe une grande confusion des rôles, mandats, devoirs et responsabilités qui échoient aux institutions, organismes et acteurs en présence. Les différents services de sécurité disposent bien en RDC de moyens légaux et d'un cadre pour assurer le contrôle et la coordination de leurs activités. Les vides juridiques et les contradictions juridiques signalées sont souvent les conséquences d'interprétations douteuses voire délibérées des dispositions légales régissant le fonctionnement des services de sécurité.

Sur le plan pratique, la conclusion principale à laquelle aboutit la présente analyse porte sur la piètre qualité de la coordination entre les acteurs et les institutions nationales et provinciales chargés de la sécurité. C'est ici qu'il y a lieu de relever les lacunes d'une décentralisation qui, au niveau des services de sécurité, tarde à se matérialiser. En effet, en province et sur le plan de la redevabilité, les différents services de sécurité affirment ne dépendre que du gouvernement central et refusent tout contrôle de l'Exécutif provincial. Ce jeu entre les deux instances de gestion des services de sécurité favorise entre autre l'intrusion des divers réseaux familiaux et socioprofessionnels. Ceci crée un dysfonctionnement structurel fondé sur l'impunité des acteurs de ce secteur, sur le semblant d'autonomie et d'indépendance des uns vis-à-vis des autres, mais jamais vis-à-vis du sommet de l'Etat. Ainsi, il n'y a de réel problème que lorsque la sécurité personnelle du détenteur du pouvoir est en jeu et non lorsque la sécurité des populations n'est pas assurée.

En définitive, nous sommes en face d'un mode de gestion étatique chaotique dont la survie dépend de la corruption et de la malléabilité des acteurs du secteur de la sécurité, du refus d'améliorer les conditions de travail et salaires et de la détérioration permanente de leur relation avec la population, dans le but d'éviter toute remise en question du pouvoir personnel. Ce système fonde son existence et sa survie sur le renforcement de la fragmentation des services et des relations entre les acteurs afin d'empêcher toute action collective pour la protection de leurs intérêts et de ceux de la population. Cette fragmentation voulue et promue ne peut pas aller de pair avec des concepts et des réalités tels que « coordination et collaboration », ou avec le concept de PdP tel que promu par les partenaires internationaux.

Il s'ensuit que l'offre globale de sécurité et de justice est multiforme et que, du point de vue de la population, elle se présente comme une mosaïque d'éventualités et de possibilités que les citoyens/ justiciables peuvent à la fois subir et/ou utiliser. En conséquence, les rapports que la population établit avec les systèmes existants sont eux-mêmes marqués par l'opportunisme.⁴⁷

47 Rapport RCN (août 2009) « La justice de proximité au Bas-Congo », étude réalisée sur financement de la coopération japonaise (JICA).

6 Conclusion

Stakeholders of the security and police sectors of the DRC are linked together in a web of complex and dynamic systems, characterised by the discrepancies between theory and practice. These interlocking and multifaceted systems are in constant conflict and fuelled by relations of power, tacit agreements and collusions, constraints and opportunism. It is inaccurate to think of these systems and mechanisms as working either in opposition to one another or in parallel. In fact, these systems intertwine more than they conflict. It is also worth noting that there are significant overlaps and confusions with regard to the mandates of the existing institutions, structures and actors involved. All security services in the DRC possess a legal framework within which they must operate. The legal contradictions and loopholes identified here are often the result of dubious interpretations, or even deliberate misinterpretations of existing operational provisions underlying the functioning of security services.

In practical terms, this paper concludes that there is very poor coordination between national and provincial actors, and the various institutions involved. It is important to highlight the shortcomings of a decentralisation process which, when it comes to security services, lacks effectiveness. Indeed, accountability processes in the provinces show the reluctance of local security services to answer to local authorities and their continued dependence on central government. This state of affairs between the two levels of government creates a vacuum which is quickly filled by various informal and socio-professional networks. This creates a dysfunctional structure characterised by a culture of impunity, a semblance of autonomy and independence among actors, but never with regard to senior civil servants in charge of coordination. Thus, from the point of view of the highest instances of the state, issues only emerge when the personal security of the incumbent is threatened and not that of the general population.

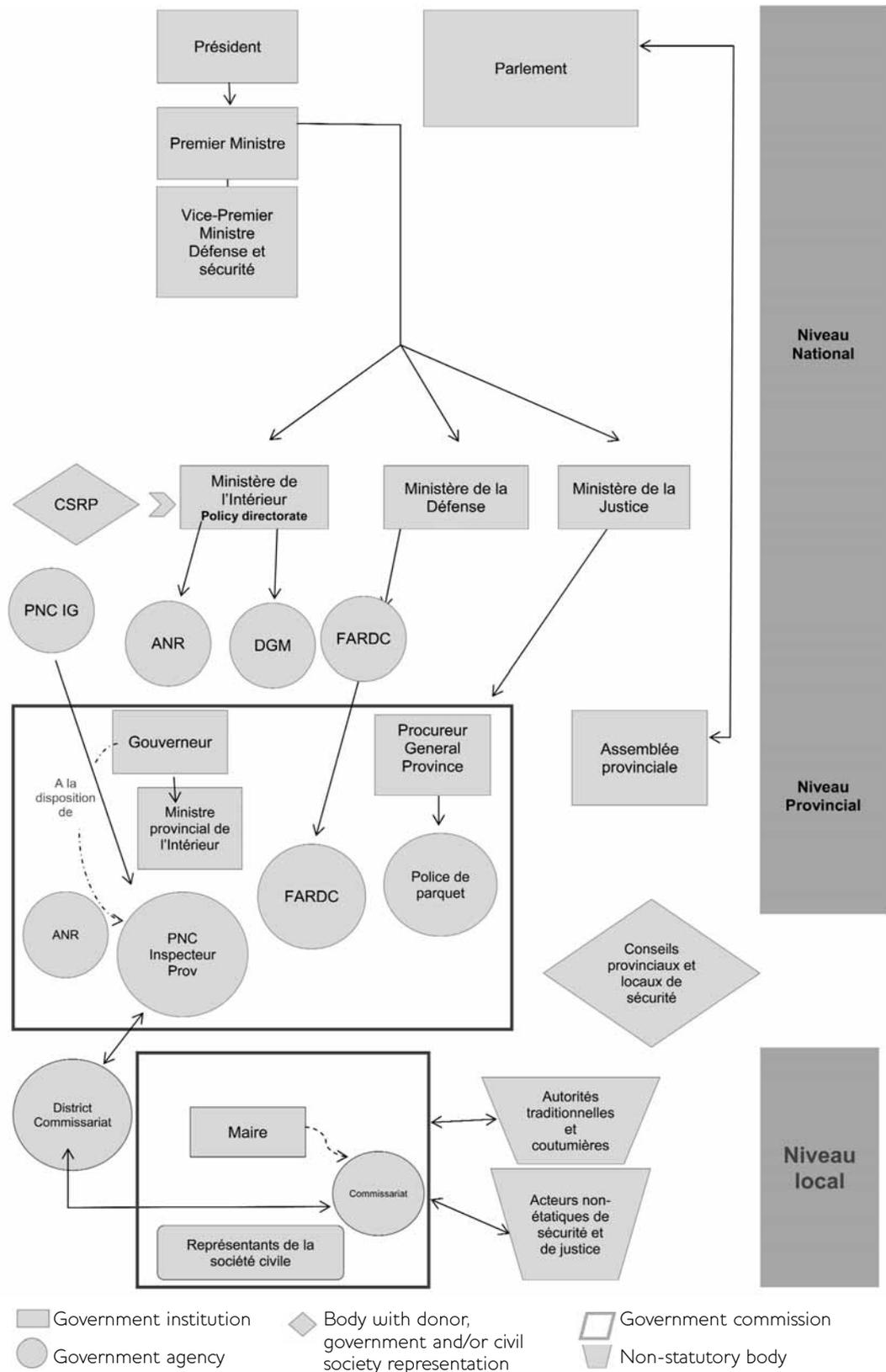
In fact, this is a chaotic system of governance, the survival of which depends on corruption, the malleability of rules and actors, the state's refusal to improve work conditions, and the perpetual deterioration of relations between the police and the population, all this with the aim of reinforcing and maintaining patrimonial power. This chaotic system exists and survives because of the enhanced fragmentation of services and relations between actors, impeding any attempt at collective action for the protection of these very services or the population's interests. This intentional fragmentation does not go hand in hand with such concepts as 'coordination and collaboration', or 'community policing' promoted by international partners.

The result is the multifaceted provision of security and justice services, characterised by opportunism and open to manipulation and exploitation at the population's expense.⁴⁷

47 RCN (2009), 'La justice de proximité au Bas-Congo' [Community justice in the Bas-Congo], commissioned by the Japanese International Cooperation Agency (JICA).

Annex

Organigramme/organogram: organisation du secteur de police en RDC/ Organisation of the DRC police



Bibliographie sélective

CSRP Groupe de Travail Organisation (juillet 2009) 'La police de proximité en République Démocratique du Congo : Doctrine et stratégie'

Ebenga, J. et Nlandu, T. (2005) « The Congolese National Army: In Search of an Identity » [L'armée nationale congolaise: à la recherche d'une identité], *Evolutions and Revolutions, a Contemporary Africa*. Edité par M. Rupiya. Afrique du Sud: Institute for Security Studies, p.63–84

Human Rights Watch (novembre 2008) « On va vous écraser, la restriction de l'espace politique en République Démocratique du Congo »

Katende, J.C. et Bula Bula, R. (août 2010) « Rapport 50 ans de la VSV... Tous les Gouvernements ont les mains couvertes de sang », *l'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme en R.D.Congo (ASADHO)*, PDH N° Spécial

M. M. Ngoma, « L'organisation de la police nationale congolaise (1966- 2006) », article inédit, Kinshasa

Mulinganya, S. (2011) Groupes de référence KAP, rapport sommaire, 16 février 2011

OCDE (2007) *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité*

Quirini, P. de (septembre 2006) « La police judiciaire au service des citoyens et de la justice », *éditions du CEPAS*, Kinshasa

Rapports des sept réunions nationales du RRSSJ tenues à Kinshasa entre août 2008 et mai 2010

Rauch, J. et alii (2010), « Draft Summary Report of Civil Society Capacity Assessment » (Baseline Study) [Rapport sommaire de l'analyse des capacités de la société civile], Kinshasa

RCN (août 2009) « La justice de proximité au Bas-Congo », étude réalisée sur financement de la coopération japonaise (JICA)

République Démocratique du Congo, Direction Provinciale de Migration, Province du Bas-Congo (2009) *Tableau des Refoulés Congolais/ Angolais*, situation du 06 octobre au 11 décembre 2009

République Démocratique du Congo (mai 2009), *Projet de loi organique portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise*, Kinshasa.

République Démocratique du Congo (2006) *La Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa

SSAPR, Redevabilité Externe, RCN (2010) « Les systèmes locaux de sécurité et de justice en République Démocratique du Congo. Etude de cas dans les provinces du Bas-Congo, du Kasai Occidental et du Sud-Kivu »

SSAPR (novembre 2010) « Composante redevabilité externe programme d'appui à la redevabilité du secteur de sécurité et la reforme de la police en République

Selected bibliography

CSRP Working Group (2009) *La police de proximité en République Démocratique du Congo : Doctrine et Stratégie*. [Community policing in the Democratic Republic of Congo: Doctrine and Strategy], Kinshasa, July

De Quirini, P. (September 2006) *La police judiciaire au service des citoyens et de la justice*, [a criminal investigation service for citizens and justice], Kinshasa: CEPAS

Democratic Republic of Congo (2009) *Projet de loi organique portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise* [Bill on the establishment of the National Congolese Police], Kinshasa, May

Democratic Republic of Congo (2006) *La Constitution de la République Démocratique du Congo* [the Constitution of the Democratic Republic of Congo], Kinshasa

Democratic Republic of Congo, Provincial Migration Directorate (2009) *Tableau des Refoulés Congolais/Angolais, situation du 06 octobre au 11 décembre 2009* [Number of Angolan and Congolese nationals turned back at the border between 06 October and 11 December 2009], Bas-Congo Province

Ebenga, J. and Nlandu, T. (2005) 'The Congolese National Army: In Search of an Identity', in M. Rupiya (ed.), *Evolutions and Revolutions, a Contemporary Africa*, South Africa: Institute for Security Studies

Hooghe, L. and Marks, G. (2001) *Multi-level governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers

Human Rights Watch (2008) 'On va vous écraser, la restriction de l'espace politique en République Démocratique du Congo' [We will crush you, the restriction of political space in the Democratic Republic of Congo], *Human Rights Watch*, www.hrw.org/en/node/76188/section/7, November (accessed 18 November 2011)

Jachtenfuchs, M. and Genschel, P. (2011) 'How the European Union constrains the state. Multi-level governance of taxation', in *European Journal of Political Research* 50 (2011): 3, 293–314

Katende, J.C. and Bula Bula, R. (2010) 'Rapport 50 ans de la VSV...Tous les Gouvernements ont les mains couvertes de sang' [50 years of the VSV...All governments have got blood on their hands], *l'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme en R.D.Congo* (ASADHO), *PDH Special Edition*, August

Mulinganya, S. (2011) *KAP Reference Groups*, Summary Report, 16 February 2011

Ngoma, M.M. 'L'organisation de la police nationale congolaise (1966–2006)', [The organisation of the Congolese national police], unpublished draft, Kinshasa

N'seka, L. (25 March 2011) 'Plaidoyer pour l'insertion des options fondamentales de la réforme de la police nationale' [Advocacy for the integration of fundamental options in the reform of the national police service], in *Groupe l'Avenir*, Kinshasa

démocratique du Congo », *module formation Justice, DAI*, sous la direction de T. Nlandu

Van Nieuwaal, R.E.A.B (1996) « States and Chiefs: Are Chiefs Mere Puppets? » [Les Etats et les chefs traditionnels: les chefs ne sont-ils que des marionnettes?], R. Donald I. and R. Van Nieuwaal E.A.B. (Dir.), « The New Relevance of Traditional Authorities in Africa's Future » [la pertinence des autorités traditionnelles pour l'avenir de l'Afrique], dans *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, n°37-38/1996, Pays-Bas : Foundation for the journal of legal pluralism

OECD (2008) *OECD/DAC handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 28 February 2008

Rauch, J. and Alii (2010) 'Draft Summary Report of Civil Society Capacity Assessment' (Baseline Study), Kinshasa

RCN (August 2009) 'La justice de proximité au Bas-Congo' [Community Justice in the Bas-Congo], study commissioned by the Japanese International Cooperation Agency (JICA)

RRSSJ reports (August 2008–May 2010), Draft national summary report of the civil society capacity assessment. Baselines study, Kinshasa

Scharpf, F.W. (2000) *Notes toward a theory of multilevel governing in Europe*, MPIfG Discussion Paper 00/5, Cologne

SSAPR (January 2011), 'Rapport travaux d'élaboration de stratégie Police de Proximité' [Report on the development of the community policing strategy]

SSAPR (November 2010) 'Composante redevabilité externe programme d'appui à la redevabilité du secteur de sécurité et la réforme de la police en République Démocratique du Congo' [External accountability component of the security sector accountability programme and police reform in the Democratic Republic of Congo], *training module for the justice sector, DAI*, under the leadership of Thierry Mayamba Nlandu

SSAPR, External Accountability RCN (2010) 'Les systèmes locaux de sécurité et de justice en République Démocratique du Congo. Etude de cas dans les provinces du Bas-Congo, du Kasai Occidental et du Sud-Kivu'. [Local security and justice systems in the Democratic Republic of Congo. Case study of the Bas-Congo, Occidental Kasai and South-Kivu provinces], Kinshasa

Van Nieuwaal, R.E.A.B (1996) 'States and Chiefs: Are Chiefs Mere Puppets?', in R. I. Donald and R.E.A.B. Van Nieuwaal (eds) 'The New Relevance of Traditional Authorities in Africa's Future', in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, n°37-38/1996, Netherlands: Foundation for the Journal of Legal Pluralism

Security in an Africa of Networked, Multilevel Governance

A Research Councils of the UK Global Uncertainties Fellowship

This research programme centres on how the various institutions responsible for the production of security and the management of conflict in Sub-Saharan African societies do, could and should evolve in response to the presence of violent conflict or criminality. The programme is built on the observation that all governance (especially in Africa) is multileveled and networked – from the village to the international organisation, and well beyond what is specified in formal government structures. Thus the focus is not only on the ways in which key conflict-management institutions evolve themselves but also on the changing ways in which the networks in which they are embedded actually operate.

The programme researchers are: David K. Leonard (director) together with Jeremy Allouche, Niagale Bagayoko-Penone, Peter Houtzager, Sidibe Kalilou, Freida M'Cormack, Ferdinand Mugumo Mushi, Thierry Mayamba Nlandu, Mohamed Samantar, Anna Schmidt, James Vincent, and Patrick Zadi Zadi.

Countries in which field research has been or will be conducted are: Democratic Republic of Congo, Ivory Coast, Kenya, Mali, Mozambique, Nigeria, Sierra Leone, and Somalia (Somaliland and Puntland).

The objective of the research is the identification of institutional strategies for recovering the multiple aspects of human security in countries that have been fractured by violent conflict.

Key questions the programme seeks to answer are:

- *How do conflict management institutions evolve under the stress of prolonged violent conflict and how can they best contribute to the recovery of human security?* Institutions under consideration include elections, elected and traditional local government, local courts, the police, and the armed services.
- *What are the networks of relationships within and between states, communities, NGOs, international organisations, and international donors for the management and resolution of intrastate conflicts and how might their effectiveness be improved?*

Completed research papers under the **Multilevel Governance in Africa programme** are:

Bachmann (2011) *The African Standby Force: External Support to an 'African Solution to African Problems'?*, IDS Research Report 67, Brighton: IDS

Bagayoko-Penone (2010) *Multi-level Governance and Security: The Security Sector Reform Process in the Central African Republic*, IDS Working Paper 351, Brighton: IDS

Bagayoko-Penone (2010) *Security Systems in Francophone Africa*, IDS Research Report 64, Brighton: IDS

Bagayoko-Penone (ed.) (November 2009) 'Promoting Peace and Democracy through Security Sector Reform', *Governance Insight* 70

Bagayoko-Penone (April 2009) 'French Reactions to AFRICOM: An Historic Perspective', *Contemporary Security Policy* 30.1: 28–31

Bagayoko-Penone (March 2009) *State, Non-state and Multilateral Logics of Action in Post-conflict Environments: Essays on Transforming Security and Development in an Unequal World*, IDS Working Paper 322, Brighton: IDS

Bagayoko-Penone and Gibert (May 2009) 'The European Union in Africa: The Linkage between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective', *Journal of Development Studies* 45.5: 790–815

Charley and M'Cormack (2011) *Becoming and Remaining a 'Force for Good' – Reforming the Police in Post-conflict Sierra Leone*, IDS Research Report 70, Brighton: IDS

Leonard (2010) 'Elections and Conflict Resolution in Africa', in Khabele Matlosa, Gilbert Khadiagala and Victor Shale (eds), *When Elephants Fight: Preventing and Resolving Election-Related Conflicts in Africa*, Johannesburg: Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa

Leonard (editor and co-author of all articles) (2009) 'Elections and Conflict in Africa', *Special Issue of the Journal of African Elections* 8.1, Johannesburg

Leonard with Samantar (March 2011) 'What Can the Somalis Teach Us About the Social Contract and the State', *Development and Change*

N'Diaye, Bagayoko-Penone and Agokla (March 2010) 'La Réforme des Systèmes de Sécurité et de Justice en Afrique Francophone', *Editions de l'Organisation Internationale de la Francophonie*

Samantar and Leonard (Spring 2011) 'Puntland and the Quandary of Somali Piracy', *Africa Policy Journal*

Schmidt (forthcoming) 'Civilians, Refugees and Internally Displaced Persons: Protection Synergy or Rivalry?', *Refugee Survey Quarterly*

Schmidt (forthcoming) 'UNHCR and Humanitarian Reform – Interconnections and Clusters', *Policy Brief Series*, Refugee Studies Centre, University of Oxford

For downloads of programme papers and updates on new programme research, see: www.ids.ac.uk/go/global_uncertainties

Publications

IDS Online Bookshop

You can browse our catalogue and order publications securely online at www.ids.ac.uk/ids/bookshop

Recent IDS Series Papers

R. McGee and J. Gaventa, *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives*, Working Paper 383, November 2011

P. Justino, *Carrot or Stick? Redistributive Transfers versus Policing in Contexts of Civil Unrest*, Working Paper 382, November 2011

P. Justino, M. Leone and P. Salardi, *Education and Conflict Recovery: The Case of Timor Leste*, Working Paper 381, November 2011

E. Douarin, J. Litchfield and R. Sabates-Wheeler, *Poverty, Livelihoods and War Legacies: The Case of Post-War Rural Kosovo*, Working Paper 380, November 2011

P. Justino, *Violent Conflict and Human Capital Accumulation*, Working Paper 379, November 2011

IDS Publications Series

IDS Bulletin

Brings together the latest thinking and research from programmes and events at IDS and presents them in an accessible way for development practitioners, policymakers and researchers.

IDS Working Papers

Present work in progress and interim results from a range of research projects.

IDS Practice Papers

Academically-rigorous papers aimed at programme and policy managers.

IDS Research Reports

Final reports of major research projects conducted through IDS.

IDS Development Bibliographies

Present annotated literature guides and an overview essay on specific development themes.

All IDS academic papers are peer reviewed by one internal and one external reviewer.



For mail order sales and subscription details please contact:
IDS Communication Unit
Institute of Development Studies
Brighton BN1 9RE, UK

Tel: +44 (0) 1273 915637
Fax: +44 (0) 1273 621202
E-mail: bookshop@ids.ac.uk
Web: www.ids.ac.uk/ids/bookshop



Institute of
Development Studies

Institute of Development Studies
Brighton BN1 9RE UK

T +44 (0) 1273 606261

F +44 (0) 1273 621202

E ids@ids.ac.uk

www.ids.ac.uk