

LABOR OPTIMUS

CENTRE D'ETUDES STRATEGIQUES ET DE SECURITE D'AFRIQUE CENTRALE
Center For Strategic and Security Studies of Central Africa

PROJET DE LOI ORGANIQUE DE LA POLICE

ELABORE PAR LE GROUPE DE REFLEXION ET
D'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE
(GMRRR), KINSHASA-DECEMBRE 2007

&

OBSERVATIONS DU CENTRE D'ETUDES DE SECURITE LABOR
OPTIMUS
ET CHANTIER POUR UN PROJET REVISE
(Sous la direction de Jacques EBENGA)

**OBSERVATIONS DE LABOR OPTIMUS
SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE DE LA POLICE
ELABORE PAR LE GMRRRR**

De prime abord, Labor Optimus salut la volonté de remise en question exprimée par le GMRRR sur la Police Nationale Congolaise. La description de la situation de la Police, préalable au projet de Loi, a été en effet conduite de manière sincère.

Toutefois, un certain nombre d'observations majeures suivantes ont pu se dégager de la lecture du texte proposé par le GMRRR :

1. Le texte semble déborder du champ d'une loi organique lorsqu'il contient des éléments détaillés relevant plutôt des statuts tels que : les catégories et les grades des policiers, les éléments du règlement d'administration tels que les conditions générales de recrutement et d'avancement. Ceci paraîtra trop fastidieux pour les parlementaires de débiter de tels détails administratifs et techniques.
2. Le texte proposé est imprécis quant à fixer la nature de nombreux textes d'application auxquels la loi renvoie (articles 22, 59 et d'autres)
3. Le projet exprime un débordement des prérogatives de la Police sur celles d'autres Corps tels l'Armée (« mesures » envers les militaires déserteurs, article 19) , la Direction Générale de Migrations (article 18), l'Agence Nationale de Renseignements, les Gardes Industrielles, etc. (articles 10, 20, 104)
4. La Police tend-elle à obtenir le monopole de la lutte anti-terrorisme ? (article 17)
5. L'affirmation du caractère civil soutenu par le texte est hypothéqué par un esprit militaire rampant témoigné par la présence dans le texte des expressions d'équivalences de catégories de grades avec celles de l'Armée ; par des termes à caractère militaire (Logistique à la place de Intendance, Opération à la place de Mission) ; par l'intention de participer avec l'Armée à la défense de l'intégrité du territoire (article 20) ; par l'évocation énoncée du Conseil Supérieur de la Défense pour nommer le Directeur Général de la Police et ses Adjoints (article 29) ; par l'ouverture des possibilités d'osmose entre la Police et l'Armée (article 106).
6. La plupart des concepts fondamentaux mentionnés dans le texte ne sont pas clairement définis ou mal utilisés (« Déconcentration » au lieu du terme constitutionnel « Décentralisation », article 6)
7. La doctrine même devant servir de substrat à la définition des missions manque une certaine cohérence lorsque le texte affirme que la PN est au service de la Nation congolaise (article 5), en même temps, le texte particularise la protection des hautes autorités (article 4) et du Président de la République qui jouit de la protection par la Garde Républicaine (Loi Organique de l'Armée, article 136)

8. Le concept d'ordre public qui fait l'objet de la mission principale de la Police, n'a pas de définition de son contours dans le texte du GMRRR
9. Les missions ordinaires et les missions extraordinaires ne sont pas catégorisées distinctement(articles 15 à 22), pourtant cette distinction est importante pour le rôle de la Police.
10. La mission éducative de la Police n'est pas mise en exergue parmi les missions ordinaires à caractère préventif (article 15)
11. Le texte s'appesantit sur les structures nationales et les Corps spécialisés de la Police, mais reste muet sur les directions provinciales et de la Police territoriale, la plus nombreuse(article 23 à 35).
12. Le texte attribut au Président de la République le pouvoir de création des structures de la Police en dehors de la Loi Organique (article 24). Ce qui témoigne de la persistance de l'attachement mental de la Police aux pratiques peu démocratiques permettant la création des unités aux missions occultes.
13. Les pouvoirs du Ministre de l'Intérieur sur la Police, tout comme les rapports de subordination des différents chefs de la Police, ne sont définis nulle part dans le texte, ce qui ouvre la voie à l'arbitraire :
14. Le Conseil Supérieur de la Police (CSP) se veut à la fois conseiller du gouvernement (Premier Ministre ?) et surveillant de l'application de la politique de sécurité au sein du Ministère de l'Intérieur. Cette tutelle bicéphale du Conseil à deux échelons est susceptible de gêner l'autorité constitutionnelle du Ministère de l'Intérieur. (article 25)
15. Les missions du CSP ne sont pas listées tout comme le Ministre de l'Intérieur et l'Inspecteur Général sont absents de la composition du CSP.
16. Le projet est peu attentif à d'autres vulnérables (Invalides, Personne Âgée) ; aux personnes en détresse (secours) : aux journalistes, aux moeurs, à l'élégance, à la courtoisie et le sens de l'honneur qui doivent caractériser le Policier dans ses relations avec la population. La nature de la « Police Service Public » n'est pas convenablement exprimée dans le texte (article 67).
17. Les avantages accordés aux policiers ne font aucune mention des distinctions honorifiques. Ce qui est une faiblesse vis - à - vis du devoir d'exaltation des vertus professionnelles au sein de la Police.
18. Le texte tranche en faveur du désintéressement des policiers pour des regroupements revendicatifs, alors que le statut civil de la Police doit plutôt limiter le champ de liberté associative des policiers, sans l'interdire. (A traiter dans Statut et Règlement d'Administration)
19. Dans le texte, le concept d'une instance disciplinaire varie selon qu'il s'agit des membres de la haute hiérarchie de la Police (Conseil d'Enquêtes) ou ceux des échelons inférieurs (Conseil de Discipline) qui sont incriminés. (article 78). C'est plutôt la composition du Conseil de Discipline qui doit varier selon les grades des prévenus, mais non pas la nature de l'instance disciplinaire.
20. Ce sont le Règlement d'Administration et le Règlement de Discipline qui fixent les sanctions disciplinaires et non pas la Loi Organique. (article 87)

21. Ce n'est pas le Règlement d'Administration de la Police qui seul peut fixer les rapports entre la Police et d'autres Corps de l'Etat mais plutôt une Loi ou un Décret interministériel du gouvernement. (article 95)
22. Le projet semble vouloir permettre à la Police d'empiéter sur les prérogatives de l'ANR, relative à la sécurité d'Etat. (article 25)
23. Nulle part le projet n'évoque l'exigence de l'usage rationnel et responsable des armes et du matériels de Police dans les missions relative à l'ordre public. Ni de la nécessité pour la Police d'être équipée de moyens de sa mission légale. (Tableau de datation)
24. Le projet insiste beaucoup sur les pouvoirs du Directeur Général de la Police sans s'étendre autant sur les prérogatives des autres Chefs nationaux et territoriaux de la Police. Ce ci peut – être compris comme un combat d'affranchissement de la haute direction de la Police vis – à – vis du Ministère de l'Intérieur, tout en voulant centraliser l'autorité interne de la Police aux mains du Directeur Général, esprit contraire à celui de la décentralisation prônée.
25. Les attributions de l'Inspecteur Général sont mal définies tout comme son statut de haut fonctionnaire reste ambiguë (policier ou non-policier ?).
26. Au cours de sa rédaction, le projet a-t-il bénéficié du concours des juristes administratifs et des experts du gouvernement ?

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le projet de Loi du GMRRR paraît comme une grande corbeille dans laquelle est jetée une variété importante d'idées novatrices, tantôt lacunaires tantôt excessives, par insuffisance de doctrine générale nouvelle. En son état présent, le texte dont les articulations sont par ailleurs indécemment agencées, connaîtrait une remise en cause substantielle auprès du gouvernement et du législateur, ce qui retarderait considérablement l'adoption par le Parlement de cette loi impatientement attendue.

Ledit projet mérite une totale refonte, tant en ce qui concerne le fond doctrinal, que le champ précis de compétences de la Police par rapport aux enjeux et aux attributions d'autres organes du secteur de sécurité, et le champ d'une Loi Organique par rapport aux textes réglementaires subséquents, et en ce qui concerne les structures de fonctionnement de la Police.

Une loi organique devrait se limiter à donner des indications de principe sur les options considérées comme contraignantes et qui doivent figurer dans les textes d'accompagnement.

La rédaction d'un nouveau projet de loi relève du réajustement nécessaire vers un texte plus aisé à débattre. Simultanément, il convient de récolter et de rédiger les dispositions majeures des textes réglementaires.

La Société Civile voudrait s'adonner à cet exercice aux côtés du GMRRR, du Ministère de l'Intérieur et de la Police Nationale. Elle voudrait surtout faire bénéficier à ces derniers l'expérience acquise par l'ONG Labor Optimus lors la préparation et la présentation au Parlement de la Loi Organique sur la Défense et les Forces Armées de Février à Novembre 2004.