

Rôle de la Police dans l'encadrement des manifestants dans un Etat de droit

DISCOURS DU SEMINAIRE POUR LA POLICE NATIONALE DU CONGO DANS LA RESOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS

L'idéal inscrit dans la Constitution qui régit la République Démocratique du Congo depuis sa promulgation le 18 février 2006 est de "bâti au cœur de l'Afrique un Etat de droit et une nation puissante et prospère fondée sur une véritable démocratie politique, économique, sociale et culturelle". La naissance de cet Etat de droit nécessite la réforme des institutions publiques, y compris celles opérant dans le secteur de la sécurité comme la police nationale.

La constitution de la troisième République consacre plusieurs dispositions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, au total 51 articles, soit les articles 11 à 61. La RDC tenait ainsi à réaffirmer son attachement aux libertés et droits fondamentaux de la personne humaine tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux. L'exposé des motifs de la loi n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise du 11 août 2011 souligne la dimension Etat de droit quand on y lit: « la protection des personnes et de leurs biens, la préservation des droits de l'individu, socle de la démocratie dans un Pays, sont un gage pour le développement de la Nation. Aux termes de l'article 182 de la constitution, cette mission revient à la Police Nationale. » Les droits de l'homme étant une question de relation entre les individus et entre ceux-ci et l'Etat, l'aspect pratique de leur protection est essentiellement une tâche nationale, dont chaque Etat doit être responsable. Sur ce plan, les meilleurs moyens de

protéger les droits de l'homme sont l'existence d'une législation suffisante et d'une justice indépendante, la présence effective des garanties et de recours individuels ou collectifs, et enfin l'instauration et le renforcement d'institutions démocratiques ainsi que les structures de protection civile comme la police. L'action pour mieux faire connaître les droits de l'homme et pour instaurer une culture des droits de l'homme dépend, elle aussi, essentiellement des Etats. L'Etat agit ainsi par l'entremise de certaines institutions comme la Police.

Ainsi, aux termes de l'article 184 la constitution, 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. Cependant, les généralités sur le droit aux manifestations publiques (I), ainsi que le régime des manifestations publiques en République Démocratique du Congo (II), nous permettent d'appréhender les attitudes professionnelles de la Police dans l'encadrement des manifestations publiques (III)

GENERALITES SUR LE DROIT AUX MANIFESTATIONS PUBLIQUES

La liberté des manifestations et réunions publiques est consacrées dans plusieurs instruments juridiques tant internationaux, régionaux que nationaux. C'est ainsi que l'article 20 de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme dispose que: « Toute

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RD CONGO

PACIFIQUE MUHINDO MAGAJU

Septembre 2013

www.kas.de/kongo/fr

personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association ».

En dehors de la déclaration universelle des Droits de l'Homme, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques prévoit quant à lui aux termes des dispositions de son article 21 : « Le Droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que de seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaire dans une société publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralisation publiques, ou les Droits et libertés d'autrui ». La liberté qui consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, se trouve consacrée en RDC par la constitution en ses articles 25 et 26 et par le décret –loi n° 196 du 29 Janvier 1999 portant réglementation des manifestations et réunions publiques.

Ainsi, l'article 25 de la constitution dispose : « la liberté des réunions pacifiques et sans armes est garantie sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs. » ; l'art 26 de la même constitution ajoute : la liberté des manifestations est garantie. Toute manifestation est sur les voies publiques ou en plein air impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente. Nul ne peut être contraint à prendre part à une manifestation. La loi en fixe les mesures d'application ».

Au regard du dernier alinéa de cet article, il est prévu qu'une loi devrait fixer les mesures d'applications ; or la seule loi en la manière en vigueur est le Décret-loi 196 du 29 Janvier 1999 qui dispose en son premier art : « tous les congolais ont le droit d'organiser des manifestations et des réunions pacifiques et d'y participer individuellement ou collectivement , publiquement ou en privé , dans le respect des lois, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

La manifestation est un moyen privilégié d'expression démocratique. Elle consiste en une affirmation publique sous forme de rassemblement, d'une opinion, des convictions ou des revendications. Il nous paraît impé-

rieux ici de faire une distinction entre manifestations et cortège traditionnels. En effet, une manifestation requiert une obligation d'information préalable pour être légale, tandis que pour un cortège traditionnel, aucune obligation procédurale ne lui est faite.

Ainsi, un défilé du 30 Juin, une marche du 08 Mars ne requiert aucune obligation d'information préalable auprès de l'autorité administrative, compétente tandis que pour une marche des enseignants réclament l'amélioration de leurs salaires, une marche des syndicalistes réclament ou revendiquant un meilleur traitement au travail requiert, l'obligation d'une information préalable.

REGIME DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES EN REPUBLIQUES DEMOCRATIQUE DU CONGO

Le droit à la liberté des manifestations et réunions publiques est sous le régime de l'information préalable comme on peut bien le constater à l'article 26 de la constitution. Malheureusement la pratique nous démontre le contraire quant à ce. En effet, les autorités administratives compétentes à recevoir l'information préalable telle le maire de la ville, les bourgmestres des communes ... continuent à se référer aux articles 4 et 10 du Décret –loi 196 du 29 Janvier 1999 portant réglementation des manifestations et réunions publiques en RDC.

En combinant les deux articles, on trouve que le législateur congolais de 2006 a mis en exergue le caractère pacifique de la réunion, du régime de l'information des manifestations publiques et bien sûr à condition qu'elles soient conforme à la loi ; à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Toute fois, comme le dernier alinéa de l'article 26 de la constitution prévoit, la mise en application et que cette dernière n'est pas encore élaborée, les autorités administratives compétentes feront toujours référence au Décret-loi 196 portant réglementation des manifestations et réunions.

Par réunion pacifique on peut entendre toute réunion sans trouble et sans objet illicite. Et le régime de l'information préalable

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RD CONGO

PACIFIQUE MUHINDO MAGAJU

Septembre 2013

www.kas.de/kongo/fr

pour les manifestations publiques est une innovation du droit congolais qui, en effet, passe du régime d'autorisation à celui d'information préalable. Enfin, l'article premier du Décret-loi n° 196 dispose ; « Tous les congolais ont le droit d'organiser des manifestations et des réunions pacifiques et d'y participer individuellement ou collectivement, publiquement ou en privé, dans le respect des lois, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

DES RESTRICTIONS JURIDIQUEMENT VALIDABLES DU DROIT A LA LIBERTE DES MANIFESTATIONS ET REUNIONS PUBLIQUES.

Dans les sociétés démocratiques, l'exercice d'organiser les manifestations et réunions publiques est un droit constitutionnellement garanti et l'atteinte à celui-ci exige de l'administration une explication plutôt convaincante basée sur des raisons de sécurité et de l'ordre public. Reste maintenant à voir des liens si pas la différence entre la liberté public et le droit de l'homme.

Critères généraux de la validité des restrictions : conformité à la loi et nécessité dans une société démocratique.

1. Du caractère légal des restrictions : Etendu

La charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples consacre le droit à la liberté des réunions (manifestations) en son article 11 et en a énuméré les conditions et ou les circonstances « nécessaires » pouvant le limiter. En effet, à la lecture de cet article ; il ressort que pour une démocratie, liberté ne vaut pas libertinage et que les limites minimales doivent être placées pour la sauvegarde même de cette démocratie. C'est dans cette optique qu'elle énumère limitativement les circonstances juridiquement licites d'atteinte à la liberté des réunions qui sont, la sécurité nationale, la sûreté d'autrui, de la sa santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. En consacrant ce droit, on tient compte en ce que les bénéficiaires ne puissent troubler la tranquillité des voisins et l'Etat dans ses fonctions régaliennes se doit de protéger les tiers contre les abus et débordement des

usagers du droit tout en préservant l'ordre et la sécurité public. C'est pour cette raison qu'il doit prendre toutes mesures nécessaires surtout pour l'intérêt de la démocratie en vue d'assurer la pleine jouissance des droits et liberté constitutionnellement garantis. En effet, le texte de l'article 11 de la convention Européenne des Droits de l'Homme subordonne la jouissance de la liberté de réunion à son caractère « pacifique ». Pour s'assurer de caractère, l'autorité peut exiger la notification des rassemblements et peut, le cas échéant, instituer un système d'autorisation préalable. On ne saurait considérer comme pacifiques, des manifestations dont l'objet est de paralyser la libre circulation sur les voies publiques.

2. Nécessité des restrictions : Exigences démocratiques.

Les restrictions apportées au droit à la liberté des manifestations et réunions publiques sont d'ordre public car émanant du seul pouvoir public. Elles sont qualifiées dans toutes les législations de « nécessaires » car elles ne doivent pas servir de soubassement à un pouvoir totalitaire ou anarchique ; et c'est pour permettre aux autorités administratives compétentes de ne pas faire usage d'excès de pouvoir ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il leur est demandé de motiver avec tous les détails possible leur décision en cas d'un refus d'une manifestation selon les prescrits de la loi. En effet, ces restrictions qui se veulent être licites et nécessaires sont d'une importance capitale pour permettre l'encadrement des manifestations en dotant à l'Etat le moyen de protéger ses citoyens en cas d'insécurité ou d'état de siège , elles permettent aussi la protection des personnes et des leurs biens qui ne sont pas parties aux manifestations. Cela signifie que lorsque l'autorité administrative compétente se rend compte qu'il y a des tentatives ou des indices sérieux de trouble de l'ordre public et ou de la sécurité nationale, elle peut interdire la manifestation et ces restrictions sont d'autant plus nécessaires en ce sens qu'elles constituent un tempérament à la jouissance du droit à la liberté des manifestations et réunions publiques , elles aident à ne pas permettre n'importe quel genre des manifestations en limitant

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RD CONGO

PACIFIQUE MUHINDO MAGAJU

Septembre 2013

www.kas.de/kongo/fr

celles illicites et susceptibles de créer des troubles à l'avance.

3. Ordre public

L'expression « ordre public » désigne l'ensemble des règles obligatoires qui permettent la vie en société et l'organisation de la notion. Sans ces règles édictées dans l'intérêt général, les sociétés humaines ne sauraient survivre. L'ordre public couvre des notions générales comme la sécurité, la morale, la salubrité, la tranquillité, la paix publique. Le contenu de l'ordre public varie selon les circonstances, mais ne peut être confondu avec l'ordre moral, qui n'a théoriquement pas à être pris en compte par la police administrative dans sa mission de maintien de l'ordre public.

4. Sûreté publique

La sûreté publique renvoie à la situation d'un individu, d'une collectivité garantis contre les risques de tout genre. Ainsi, l'atteinte à la sûreté de l'Etat suppose des crimes et délits qui mettent en péril la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.

5. Santé et moralité publique

La santé publique peut se définir de diverses manières. On peut en effet la présenter comme l'étude d'une part, des déterminants physiques, psychosociaux et culturels de la santé de la population. Ou encore comme activité organisée de la société visant à promouvoir, à protéger, à améliorer et, le cas échéant, à rétablir la santé des personnes, de groupes ou de la population entière. Il importe que l'autorité de police s'attache à concilier les nécessités de l'ordre public ou des intérêts généraux dont elle a la charge avec certains principes constitutionnels comme les articles 16, 17 et 61 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

ATTITUDES DE LA POLICE DANS LES MANIFESTATIONS PUBLIQUES

La loi portant statut du personnel de carrière de la police Nationale précise que dans l'accomplissement de ses missions, le poli-

cier doit respecter et protéger la dignité humaine, défendre et protéger les droits de l'homme, le droit International Humanitaire, ainsi que les droits et libertés de l'individu, conformément aux normes internationales et nationales. Il doit veiller particulièrement à la protection des droits de la personne vulnérable, de la femme et de l'enfant, en tout temps et tout lieu. Aussi, il faut souligner les dispositions des articles 7 à 13 de la loi n° 11 portant organisation et fonctionnement de la PNC qui dispose entre autre que «la Police nationale n'inflige, n'encourage ou ne tolère aucun acte de torture, aucun traitement ou peine inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit. La police nationale ne recourt à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime, l'usage de la force devant respecter le principe de proportionnalité et de progressivité. La police nationale vérifie systématiquement la légalité des opérations qu'elle se propose de mener... et doit s'abstenir d'exécuter les ordres manifestement illégaux etc.

Du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Développer à tous les niveaux de la hiérarchie de la PNC, le sens de la responsabilité. Il arrive notamment que le commandement soit une fonction à éclipse. Il arrive plus souvent que la hiérarchie répu- gne à assumer pleinement ses responsabilités d'encadrement du personnel placé sous son autorité, notamment en matière de formation et en matière disciplinaire. Il faut donc faire assumer aux responsables hiérarchiques les éventuels manquements commis par ce personnel. La Police Nationale Congolaise devrait, lors du rétablissement ou du maintien de l'ordre public, prendre compte des Principes de Base sur le Recours à la Force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois. En effet, ces Principes de Base établissent que, toutes les fois où l'usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable, les responsables de l'application des lois:

a) En useront avec modération et leur action sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre;

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RD CONGO

PACIFIQUE MUHINDO MAGAJU

Septembre 2013

www.kas.de/kongo/fr

b) S'efforceront de ne causer que le minimum de dommages et d'atteintes à l'intégrité physique et de respecter et de préserver la vie humaine;

c) Veilleront à ce qu'une assistance et des secours médicaux soient fournis aussi rapidement que possible à toute personne blessée ou autrement affectée;

d) Veilleront à ce que la famille ou des proches de la personne blessée ou autrement affectée soient avertis le plus rapidement possible.»

Aussi, aucun recourt à la Force ne peut être fait sans que les éléments de la Police n'aient sommé les manifestants conformément aux dispositions de la Loi portant organisation et fonctionnement de la PNC. Cette sommation qui doit être faite à haute et intelligible voix doit avertir les manifestants de l'usage imminent de la force en demandant aux bons citoyens de se retirer. En somme, la RDC a par la constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour, proclamé son attachement aux droits et libertés des citoyens. La protection des personnes et de leurs biens, la préservation des droits de l'individu, socle de la démocratie dans un Pays sont des missions de la PNC conformément à l'article 184 de la Constitution, 2 de la loi portant organisation et fonctionnement de la PNC, ainsi que l'article 48 de la loi portant particulier portant Statut du personnel de Carrière de la Police Nationale.

Dans le maintien de l'ordre public, la police doit demeurer professionnelle et protectrice des droits et libertés des citoyens. Lors des manifestations pacifiques, elle doit encadrer les manifestants sans recours à la force et mettre en place des conditions nécessaires pour la réalisation et l'exercice de cette liberté qu'est celle de manifester pacifiquement.

Dans le rétablissement de l'ordre public, hypothèse où les manifestations ne sont pas pacifiques parce que les droits des tiers sont entamés, ou que la paix et la sécurité publique le sont etc., le recours à la force sera le dernier moyen au quel devrait recourir la

PNC, et dans la mesure où le recours à la force est indispensable, la police devrait respecter les principes énoncés au point IV ci dessus.

Bukavu, RD Congo le 26 Septembre 2013