

LA GESTION DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES PAR LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE

par

David NKELENDE NTONY

Assistant, Apprenant en D.E.S, Faculté de Droit

Université de Kinshasa

Avocat près la Cour

Résumé

Les manifestations publiques ne sont pas des faits récents dans l'histoire de l'humanité, tant il est vrai qu'elles traduisent les revendications des peuples, des partis politiques, des mouvements sociaux, de la société civile vis-à-vis des gouvernants. A chaque manifestation ou méthode exprimant un ras-le-bol ou un soulèvement populaire pour revendiquer un droit, l'ampleur de dégâts est tributaire de l'ampleur de la manifestation. Plus le gouvernement est faible dans l'encadrement, graves seraient les dégâts de nature et gravité diverses. C'est à l'image de la révolution française de 1879 que doit tendre la réaction de l'Etat face aux dégâts éventuels en vue d'un encadrement effectif et efficace de l'appareil administratif et judiciaire. L'encadrement des manifestations commence par l'édiction d'une législation appropriée, des moyens de la politique réactive et proactive en repoussant toute manifestation.

Mots-clés : *responsabilité, manifestations publiques, droit congolais, la police*

Abstract

Public demonstrations are nothing new in the history of mankind, as they reflect the demands of peoples, political parties, social movements and civil society on those in power. For every demonstration or method used to express a popular uprising to demand a right, the extent of the damage was dependent on the scale of the demonstration. The weaker the government's leadership, the greater the damage, of varying nature and severity. In the image of the French revolution of 1879, the State's reaction to any damage must be based on effective and efficient supervision by the administrative and judicial apparatus. The control of demonstrations begins with the enactment of appropriate legislation, and the means of a reactive and proactive policy to repel all demonstrations.

Keyword : *liability, public demonstrations, Congolese law, the police.*

INTRODUCTION

Le maintien de l'ordre désigne l'ensemble des opérations des forces de sécurité qui sont engagées par des effectifs regroupés en unités constituées et qui sont mises en œuvre pour faire face à des actions collectives sur la voie publique ou dans des lieux publics.

L'exercice difficile est alors de concilier, d'une part, la préservation de la tranquillité publique (au besoin en usant de la force) et, d'autre part, le respect de droits et libertés fondamentaux de citoyens telles que la liberté collective de manifester et la liberté individuelle de circuler. Alors que le premier rôle des forces de sécurité intérieure en matière de manifestations par la voie publique est de faciliter et de protéger l'exercice des libertés publiques, cet équilibre est rompu lorsque les personnes présentes dans la manifestation, ou qui se trouvent en marge, commettent des débordements et des exactions. L'autorité administrative doit alors apprécier à la fois l'imminence et l'intensité du trouble auquel elle doit mettre fin et les moyens propres à résorber ce trouble qu'elle va employer. Cette appréciation est encadrée non seulement par le respect des principes de nécessité et de proportionnalité dans le recours à la force, notamment armée, mais aussi par les modalités du recours à la force fixée par la loi organique n°11/013 du 10 août 2011 relative à la police nationale congolaise¹.

¹ Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise

Ces dix dernières années, les forces de l'ordre ont dû affronter des manifestations massives et souvent extrêmement violentes et ont toujours réussi, malgré avec plusieurs difficultés, à contenir et maîtriser les situations².

Les techniques d'encadrement des mouvements revendicatifs jusqu'à présent utilisées en RDC ont démontré leurs limites avec les différents abus que les agents de l'ordre font preuve sur terrain. Si les opérations de maintien de l'ordre ont pour vocation la gestion d'une foule et de sa dispersion avec plus ou moins de difficultés, elles se doublent, désormais, d'opérations d'interpellations qui peuvent débuter bien avant la manifestation et perdurer bien après ; il faut alors combiner la gestion collective d'un événement avec la gestion de cas particuliers.

En effet, si, comme l'écrivait Max Weber dans *le savant et le politique*, l'état a le monopole de la violence légitime, le policier est délégué par l'état pour exercer cette violence dans le cadre des lois et des règlements.

Le policier est gestionnaire de situations de violence dans sa mission quotidienne et doit pouvoir contrer cette violence dans le cadre de sa mission de rétablissement de l'ordre ou de répression de la délinquance et de la criminalité avec des moyens matériels, techniques et juridiques adaptés. Force est de constater que l'autorité de la loi est toujours plus contestée, que l'autorité du représentant de l'état qu'est le policier est moins reconnue et que la banalisation de la violence tend à nier la capacité de l'état à exercer une violence légitime.

Cependant, la loi portant statut du personnel de carrière de la police nationale précise que dans l'accomplissement de ses missions, le policier doit défendre et protéger les droits de l'homme, droit International Humanitaire, droits et libertés de l'individu, conformément aux normes internationales³ et nationales⁴. Veiller particulièrement à la protection des droits des personnes vulnérables. Aussi, souligner les dispositions de loi portant organisation et fonctionnement la Police Nationale (PNC) qui dispose entre autre que la Police nationale n'inflige, n'encourage aucune torture, aucun traitement cruel ou l'application une peine inhumaine et dégradante, en toute circonstance que ce soit.

Le recourt à la force qu'en cas de nécessité absolue doit uniquement atteindre la proportionnalité et la progressivité. La police vérifie systématiquement la légalité des opérations qu'elle se propose de mener et doit s'abstenir d'exécuter les ordres manifestement illégaux. Dans le cadre de cette étude, nous allons analyser d'une part, la gestion des manifestations publiques par la police nationale (i) et les précautions à prendre par les services de la police requis dans la surveillance du déroulement de la manifestation publique et les différents cas de l'emploi de la force (ii).

I. L'ADEQUATION ENTRE LA GESTION DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES ET LE RETABLISSEMENT DE L'ORDRE PUBLIC PAR LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE

L'organisation et le fonctionnement de la police nationale congolaise a pris en considération sa double mission à savoir le maintien de l'ordre public et le rétablissement des droits des personnes⁵. En effet, la Police Nationale Congolaise est régie en premier lieu par les dispositions des articles 91, alinéa 3 et 182 à 186 de la constitution du 18 février 2006⁶ ; ensuite la loi organique

² L. MONSENGWO PASIGNA, « La Transition politique en République Démocratique du Congo : un casse-tête », in Renaître, *Bimensuel chrétien d'informations et d'opinion*, Ve Année, n° 22 du 30 novembre 2005, p.45.

³ Déclaration universelle des droits de l'homme, Rés n°217 de l'AGNU, 1948, Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, Convention européenne des droits de l'homme tel qu'amendée par les protocoles n° 11 et 14, complétée par le protocole additionnel et les protocoles n° 4, 6, 7, 12 et 13, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1989.

⁵ Lire à cet effet, l'exposé des motifs de la Loi organique du 10 août 2011, portant organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise.

⁶ Constitution du 18/02/2006 telle que révisée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution du 18 Février 2006, in *JO.RDC*, 52e année, n° spécial du 20 janvier 2011.

n° 11/013 du 10 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise et la loi n° 13/013 du 1^{er} juin 2013 portant statut du personnel de carrière de la police nationale.

Dans son exposé des motifs, la loi organique associe à la police la mission de la protection des personnes et de leurs biens, la préservation des droits de l'individu, socle de la démocratie dans un pays. Dorénavant la PNC est un service public, apolitique, soumis à l'autorité civile, au service de la nation toute entière et chargée d'assurer la protection des personnes, des biens et du maintien de l'ordre dans le strict respect de la Constitution. Au regard de cette situation, ce point est articulé en deux sous-points : le premier étudie les règles et principes régissant le maintien de l'ordre public pendant les manifestations publiques (i) alors que le second, analyse les principes d'intervention de la police nationale en cas de trouble (ii).

1.1. Les règles régissant le maintien de l'ordre public pendant les manifestations publiques

L'action de la police lors de la gestion des manifestations publiques, peut s'observer en 3 phases notamment : l'action de la police avant, pendant et après les manifestations publiques.

1.1.1. L'action de la police avant les manifestations publiques

Avant toute manifestation, la police a l'obligation d'entrer en contacts avec l'autorité civile et recueillir les renseignements sur la nature et les objectifs de ladite manifestation (politiques, sociaux, religieuses, etc.). La connaissance de l'itinéraire proposé s'avère nécessaire et permet à la police d'être en communion avec les organisateurs (objectifs, service d'ordre interne, identification des éléments extrémistes ou plus radicaux, etc.).

1.1.2. L'action de la police pendant la manifestation

Pendant la manifestation, la police doit assumer la nature de la manifestation et se préparer à encadrer les comportements provoquant des manifestants. Elle n'emploiera des moyens coercitifs qu'après avoir infiltrés les agitateurs et leur avoir donné des avertissements clairs.

1.1.3. L'action de la police après la manifestation

Après la manifestation, les forces de l'ordre sont tenues de présenter un rapport contenant notamment les conclusions des moyens engagés pour encadrer la manifestation et la qualité de collaboration avec les organisateurs et la presse.

De ce fait, il s'ensuit que la police ne disperse une manifestation qu'en cas de débordement ou des troubles graves menaçant l'ordre public. Son intervention entend sauvegarder le maintien de l'ordre contre les graves débordements qui pourraient survenir dans une manifestation publique.

1.1.4. Les règles et principes d'intervention de la police en cas de trouble à l'ordre public

1.1.4.1. Les règles d'intervention de la police en cas de trouble à l'ordre public

Comme il a été rappelé plus haut, la police est soumise à l'autorité civile. Par conséquent, tout déploiement des unités de police dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre doit se faire sur demande d'une autorité civile. La police ne peut pas entreprendre de telles actions de sa propre initiative". Parmi les règles, nous avons les suivantes :

- La nécessité d'une réquisition émanant de l'autorité civile.

Dans la pratique, on a tendance à constater que le détenteur d'un pouvoir (quel soit politique ou pas) est souvent tenté d'en abuser voilà pourquoi, dans le souci d'éviter de tel cas, en matière de la liberté de manifestation, la loi prescrit que les unités de police ne soient actionnées que par une décision de l'autorité civile et ceci par voie de réquisition⁷. Sauf urgence ou cas de force majeure, toute réquisition doit être écrite⁸. Elle mentionne la disposition légale en vertu de laquelle elle est

⁷ L'article 75 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise stipule que l'action des autorités administratives responsables du maintien et du rétablissement de l'ordre public s'exerce à l'égard de la Police nationale par voie de réquisition.

⁸ J.-C.-F. MFUAMBA LOBO MUENGA, « De l'aléa du régime juridique de la liberté de manifestation face aux impératifs du maintien de l'ordre public en droit public congolais », *Cahiers africains des droits de l'homme et de la démocratie*, 23e année, numéro 062, Volume I, janvier-mars 2019.

faite, en indique l'objet, est datée et porte les noms et qualité ainsi que la signature de l'autorité compétente. Toutefois, la réquisition verbale faite en cas d'urgence ou de force majeure doit être confirmée par écrit dans les vingt-quatre heures. Ceci nous amène à distinguer trois types de réquisition adressé à la police par l'autorité civile :

- la réquisition générale qui a pour but de rassembler de façon générale des moyens ou éléments humains et matériels aptes à intervenir s'il y en a besoin ou encore en vue d'une éventuelle intervention ;
- la réquisition particulière qui prévoit une mise en mouvement d'une unité de police apte à intervenir par la force à une manifestation. Il sied de relever que cette réquisition n'autorise pas l'usage des armes à feu ;
- la réquisition spéciale, elle complète la réquisition particulière, en accordant l'utilisation des armes à feu dans le cadre d'une intervention.

1.1.4.2. Les principes d'intervention de la police en cas de trouble à l'ordre public

- Les quatre principes du maintien de l'ordre public

L'action de la police doit toujours obéir aux principes ci-dessous, concernant la question du maintien de l'ordre public. Il s'agit entre autres : la conformité légale, l'interdiction de l'excès (le principe de la proportionnalité et de l'adéquation entre la mesure à prendre et le degré de la menace à craindre).

- La conformité légale

Les actes de contrôle, doivent se fonder sur la loi, doivent être mesurés et respectueux des procédures individualisées et du contenu défini par la loi, indépendamment de la nature de ces mesures. Ils pourront ressortir des règlements des autorités de police, des décisions de l'autorité politico-administrative (autorisation, interdictions, ordres, etc.), des mesures de coercition (utilisation de la force, emploi d'armes non létales), ou même de simples opérations de surveillance. Toutes les procédures de police doivent reposer sur la prévision de la loi et être soumise au principe de la conformité légale.

Ce principe est consacré par l'article 10 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise qui dispose que « la police vérifie systématiquement la légalité des opérations qu'elle se propose de mener ». La conformité au droit étant la préoccupation centrale de l'État de droit, l'inclusion de ce principe dans la loi organique confirme l'option levée par le constituant congolais de 2006 de faire de la RDC un état de droit et démocratique.

- L'interdiction de l'excès : le principe de la proportionnalité

Toutes les mesures de police doivent obéir aux conditions de la nécessité, de l'exigibilité et de la proportionnalité, cela veut dire que le rôle de la police doit être strictement indispensable à assurer l'intérêt public en cause, sacrifiant au minimum les droits des citoyens. L'excès doit donc être entendu comme toute action de la police, non indispensable, contre la tenue d'une manifestation.

- La conformité entre la mesure à prendre et le degré de la menace à craindre

Les agents de l'ordre à l'occasion de l'exercice de leurs missions devant une situation concrète doivent chercher à établir un équilibre entre les objectifs à défendre et les coûts de la mesure à adopter pour les atteindre. L'on peut donc affirmer que, la mesure restrictive doit constituer un moyen approprié pour atteindre les objectifs visés par la loi.

1.1.4.3. Hiérarchies de valeurs entre la liberté et les risques éventuels

Les mesures de police doivent toujours se justifier par une stricte nécessité. Le recours aux mesures plus importantes n'est pas recommandé quand des mesures objectives peuvent s'atteindre par d'autres méthodes ou d'autres formes moins contraignantes.

Le rôle de la police est de défendre la légalité démocratique, de garantir la sécurité interne et les droits des citoyens sachant que les mesures de police sont prévues dans la loi, elles ne doivent donc pas être utilisées en dehors de l'exercice de leurs missions⁹.

on doit avoir à l'esprit que : une réunion ou une manifestation ne peut avoir lieu que si la loi est appliquée, les indications légales des autorités politico-administratives et les mesures de la police sont respectées, la défense de la légalité démocratique, les garanties de la sécurité interne et de la défense des droits des citoyens de manière à éviter que les objectifs de l'évènement ne soient pas contraires à ceux définis par la loi.

L'action de la police doit être toujours soumise au principe de la proportionnalité et de l'interdiction de l'excès, principes qui régissent toute l'administration publique dans ses trois dimensions : adéquation, nécessité et proportionnalité¹⁰. L'usage de la force doit toujours avoir une nature résiduelle et subsidiaire, de manière à s'intégrer dans la logique de l'accomplissement d'un devoir de l'Etat et de ses organes.

II. LES PRÉCAUTIONS À PRENDRE PAR LES SERVICES DE LA POLICE REQUIS DANS LA SURVEILLANCE DU DÉROULEMENT DE LA MANIFESTATION PUBLIQUE ET LES DIFFÉRENTS CAS DE L'EMPLOI DE LA FORCE

Les services de police comme gardien de l'ordre agissent tout d'abord à titre préventif et doivent donc à cet effet faire une analyse correcte de la situation des manifestations publiques.

2.1. L'emploi de la force sans usage des armes à feu

Il sied de rappeler que pour employer la force lors d'une manifestation publique cela nécessite une réquisition particulière.

Par l'emploi de la force, il faut entendre par l'utilisation de la force physique des agents dans l'objectif de maintenir l'ordre public. Cela se matérialise en usant aussi des matériels conventionnellement reconnu à cet effet, tels que les boucliers, les casques, les bâtons de défense, grenade lacrymogène et des minutions non létales¹¹.

Tout agent, tout officier, tout commandant de la force qui aurait fait usage ou ordonné l'usage des armes à feu dans le cadre de cette réquisition devra répondre de ses agissements devant la justice.

2.2. L'emploi de la force avec l'usage des armes à feu

L'utilisation d'armes à feu lors des manifestations doit être exceptionnelle, limitée, restrictive et ne peut subvenir que sur réquisition spéciale¹². Il est encore précisé que cet emploi doit être proportionné au trouble et doit cesser automatiquement lorsque la difficulté est surmontée. C'est pourquoi, il est toujours prévu qu'un chef de l'unité soit au commandement pour s'assurer d'un emploi digne et même stopper l'exécution lorsqu'il constate que déjà le premier a donné l'effet escompté¹³.

Il est demandé aux forces de l'ordre d'appliquer l'usage d'armes à feu lors d'une manifestation qu'en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs¹⁴.

De toute façon, ils ne recourront aux armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines. Bien que les cas d'emploi de la force soient précisés par la législation congolaise, il est regrettable de constater que la tracasserie policière se fait souvent de façon violente, massive et abusive.

⁹ H. OBERDORFF, « Les libertés de réunion, de manifestation et d'association », in La protection de libertés et droits fondamentaux, Notre Librairie, Paris, 2011, p.193.

¹⁰ C.-A. MORAND, « La sanction », APD, 1990, p.20.

¹¹ G. CORNU, Vocabulaire juridique, 4^e édition mise à jour, Quadrige, Paris 2003, verbis "domaine public.

¹² H. OBERDORFF, « Les libertés de réunion, de manifestation et d'association », in La protection de libertés et droits fondamentaux, Notre Librairie, Paris, 2011, p.350.

¹³ Ibidem.

¹⁴ P. FAVRE, « La manifestation entre droit et politique », *Orthographe et société*, n°28, 1991, p.76.

CONCLUSION

L'expression d'un État de droit démocratique¹⁵, la manifestation publique est l'une des libertés publiques qui traduit le remous de la population contre les dérives des gouvernants. Des fusillades retentirent en 1923 grâce à des réclamations du parti de gauche en Allemagne, et de ces réclamations les désordres des grandes envergures eurent lieu et firent des victimes qui apparurent ainsi comme les premiers martyrs de nazisme. Les manifestations publiques en vue de la revendication même d'un droit légitime ne manquent pas le plus souvent à occasionner des dégâts parfois immenses dépassant les patrimoines des organisateurs.

D'aucuns n'ignorent les multiples dégâts dont Adolph Hitler fut à l'origine dans l'échec du putsch de la brasserie dans l'histoire du parti socialiste allemand et dans son trajectoire en 1923. Cela n'a pas manqué à causer à l'Allemagne une crise politique, sociale et économique très grave au début des années vingt. Justement parce qu'on reprochait au régime de la république de Weimar de tous les malheurs de l'Allemagne que celle-ci connut des crises pharaoniques sur le plan économique. L'Allemagne rendue responsable du 1^{er} conflit mondial lors du traité de Versailles ; elle devrait en outre payer des réparations aux alliés dont le montant fut fixé à 152 milliards de mark-or en 1919 lors de la conférence de Londres ainsi s'en était suivie une crise financière profonde aux répercussions sociales très graves. L'imaginaire collectif croit que la situation des crises profita aux partis d'extrême-droite. À chaque manifestation ou méthode exprimant un ras-le-bol ou un soulèvement populaire pour revendiquer un droit, l'ampleur de dégâts était tributaire de l'ampleur de la manifestation. Plus le gouvernement est faible dans l'encadrement, graves seraient les dégâts de nature et gravité diverses. L'encadrement des manifestations commence par l'édiction d'une législation appropriée, des moyens de la politique réactive et proactive en repoussant toute manifestation. La RDC n'est pas caractérisée par l'anomie dans le domaine de la manifestation publique, mais seulement sa législation paraît surannée et inadaptée aux réalités sociales.

Nous avons assisté aux protestations exprimant des remous dus au refus contre le président de la république Joseph Kabila dont les intentions de réviser la constitution du 18 février 2006 telle que révisée en 2011, était proche pour briguer le 3^{ème} mandat, sans compter les dégâts auxquels la population fut victime en 2018, estimant que le résultat des élections a été annoncé par la CENI en faveur d'un non gagnant. A ces dégâts, rare de fois l'État fut tenu pour responsable pour défaut d'encadrement.

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES INDICATIFS

I. Instruments Juridiques Officiels

- Constitution du 18/ 02/ 2006 telle que révisée par la loi n°11/ 002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution du 18 Février 2006, in *JO.RDC*, 52e année, n° spécial du 20 janvier 2011 ;
- Décret n° 196 du 29 janvier 1999 portant règlement des manifestations et des réunions publiques, in *JORDC*, 40^e année, numéro spécial, février 1999 ;
- Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- Loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces ;
- Loi n° 13/013 du 1^{er} juin 2013 portant Statut du personnel de carrière de la police nationale
- Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise ;

II. Ouvrages

- CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 4^e édition mise à jour, Quadrige, Paris 2003, verbiis "domaine public.
- GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 4^{ème} éd., 2010.
- MORAND C.-A., *La sanction*, APD, 1990.
- FAVRE (P.), *La manifestation entre droit et politique*, Orthographe et société, n°28, 1991.

III. Articles des revues et autres documents

- MFUAMBA LOBO MUENGA (J.-C.-F.), « De l'aléa du régime juridique de la liberté de manifestation face aux impératifs du maintien de l'ordre public en droit public congolais », *Cahiers africains des droits de l'homme et de la démocratie*, 23^e année, numéro 062, Volume I, janvier-mars 2019.

¹⁵ GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 4^{ème} éd., 2010, p. 286.

- MONSENGWO PASIGNA (L.), « La Transition politique en République Démocratique du Congo : un casse-tête », in *Renaître, Bimensuel chrétien d'informations et d'opinion*, Ve Année, n° 22 du 30 novembre 2005.
- OBERDORFF H., *Les libertés de réunion, de manifestation et d'association* », in *La protection de libertés et droits fondamentaux*, Notre Librairie, Paris, 2011.

