

NOTE STRATEGIQUE « Rule of Law-RDC »

I. Contextes et défis du secteur « Rule of Law »

I.1. Secteur de la Justice

Une réforme en attente de mise en œuvre

Après une paralysie des réformes judiciaires marquée notamment par la dégradation des relations entre le Ministère de la Justice et le Conseil Supérieur de la Magistrature, une dynamique de réformes a été engagée par le Ministère de la Justice et des Droits Humains depuis décembre 2014. L'année 2015 a notamment été marquée par la tenue d'Etats Généraux (27 avril au 2 mai 2015) qui ont rassemblé près de 300 acteurs de la justice congolaise. Les Etats Généraux, organisés pour la première fois depuis 1996, avec le soutien du PNUD et de la MONUSCO, ont permis de produire 320 recommandations, portant à la fois sur l'indépendance de la magistrature, l'accès à la justice, la formation des acteurs judiciaires et la lutte contre l'impunité. A partir du mois de mai 2016, en application des recommandations des Etats Généraux de la Justice, le Groupe Thématique Justice et Droits Humains (GT JDH) a commencé à travailler sur l'élaboration de la nouvelle Politique Nationale de Réforme de la Justice (PNRJ) avec l'appui de l'Union Européenne, de la Suède et du PNUD. La PNRJ a été validée par l'ensemble des acteurs politiques et judiciaires au mois de mai 2017 lors d'un Comité de Pilotage. La PNRJ a ensuite fait l'objet d'une large diffusion ; plusieurs milliers d'exemplaires ont été imprimés et distribués dans l'ensemble des juridictions et des administrations judiciaires. La sensibilisation doit être poursuivie, notamment au niveau des universités et de l'ensemble des professions judiciaires afin de garantir une meilleure connaissance de la réforme et une appropriation des dynamiques en cours. Dans la continuité de cette validation, le GT JDH a été réorganisé en quatre Sous-Groupes de Travail (SGT) alignés sur les axes de la PNRJ, s'est attelé à la préparation d'un Plan d'Actions Prioritaires (PAP) assorti d'un cadrage budgétaire et d'un cadre de suivi et évaluation pour la période de 2018 à 2020. Le PAP a été officiellement validé et adopté en Février 2018.

Si la planification de la réforme de la justice a connu des avancées substantielles, sa mise en œuvre et son suivi n'ont pas encore véritablement démarré. Les institutions en charge de la planification, du pilotage et du suivi de la réforme (CSM, Inspection des services judiciaires, Ministère de la Justice particulièrement la DEP et l'administration pénitentiaire) ne disposent pas encore des capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles afin de réaliser pleinement leur mandat. Cependant, le rapport de suivi opérationnel¹ de la PNRJ a révélé que plusieurs résultats substantiels ont été atteints en 2018, notamment en termes de lutte contre l'impunité, renforcement des capacités des magistrats, accès à la justice et développement de données statistiques judiciaires. Ainsi, certaines dynamiques ont pu être initiées et doivent être poursuivies et consolidées dans les années suivantes.

La violence structurelle de la justice pénale

En RDC, le système judiciaire fait face à un manque crucial de confiance de la population. Ce déficit peut s'expliquer par le fait que la chaîne pénale est caractérisée par « la lenteur des procédures, la partialité des acteurs, le non-respect des droits de la défense et la mauvaise qualité des décisions judiciaires » tel

¹ GT JDH, Rapport de suivi opérationnel de la PNRJ, avril 2019

que souligné par le rapport des Etats Généraux². Ces dysfonctionnements se reflètent notamment dans la durée exagérée des détentions préventives, le taux de surpopulation carcérale dans la majorité des lieux de détention³, la disproportion entre le nombre de prévenus et de condamnés⁴ et le pourcentage de détentions inopérantes⁵.

Les principales causes sont une vision répressive de la justice au sein des acteurs judiciaires, dont les attentes envers la justice pénale se seraient renforcées depuis la transition⁶ et un système judiciaire caractérisé par la corruption⁷ et la marchandisation des détenus⁸. Sur le plan technique, elle s'explique par le manque de formation des acteurs, le faible taux d'assistance judiciaire, les lacunes techniques d'enquête, l'absence d'encadrement systématique des autorités hiérarchiques et des organes de contrôle, le fonctionnement en silos des institutions, et la mauvaise connaissance des droits et procédures par les justiciables et les médias⁹.

En conséquence, il existe une impunité des infractions perpétrés par ceux qui justifie de protecteurs et/ou de moyens financiers. D'autre part les plus vulnérables incapables de monnayer leur liberté sont incarcérés dans des prisons surpeuplées avec des effets¹⁰ dévastateurs en terme psychique, physique et sociales. Ils souffrent d'un manque d'hygiène, d'une nourriture insuffisante ou médiocre, d'un accès difficile aux soins médicaux, d'une absence d'activité physique ou d'éducation, de l'incapacité de subvenir aux besoins de la famille ainsi que du risque d'être exclus de la communauté. Pire, dans certaines prisons, les détenus meurent de faim et de maladies liées à la promiscuité¹¹. Dès lors, le régime pénitentiaire en RDC peut s'apparenter à des traitements inhumains, cruels et dégradants¹².

Les limites de l'accès à la justice

En 2018, 72% des Congolais vivant à l'Est¹³ déclarent ne pas avoir confiance dans le système judiciaire¹⁴. La corruption des acteurs de la justice (magistrats, avocats, greffiers, secrétaires des parquets, officiers et inspecteurs de police judiciaire), les ingérences de l'exécutif, l'impunité et les coûts importants des frais de justice¹⁵ sont cités comme les principales raisons de cette méfiance et du recours peu fréquent à la justice formelle¹⁶. En outre, l'accès à la justice des personnes les plus vulnérables est également difficile à cause du manque de connaissances de leurs droits, des lois et des procédures, l'absence de

2 Etats-Généraux de la Justice, août 2015, p. 78.

3 Dans 6 prisons centrales (Bunia, Goma, Kasapa, Makala, Matadi, Mbuji Mayi) sur 12, le taux d'occupation est supérieur à 200% in Ministère de la Justice et Droits humains, « Rapport sur les statistiques pénitentiaires 2014 – 2015 », décembre 2015, p. 12 ; A la prison centrale de Bukavu, les statistiques du mois d'avril 2016 montrent que la population carcérale a atteint le nombre de 1485 or cette prison avait été construite pour accueillir 500 détenus ce qui constitue un taux d'occupation de 287% in Charles Kakule Kinombe, « La surpopulation carcérale dans les prisons congolaises : causes, effets et pistes de solution », janvier 2016, KAS African Law Study Library.

4 En moyenne 75% de la population carcérale est en **détention préventive** pour des durées extrêmement longue et parfois supérieur à la durée de la peine prévue in Ministère de la Justice et Droits humains, « Rapport sur les statistiques pénitentiaires 2014 – 2015 », décembre 2015, p. 12.

5 Dans le contentieux des violences sexuelles, 25% des personnes mis en détention préventive sont ensuite acquittés in PNUD, Monitoring judiciaire des cas de violences sexuelles 2014 – 2015, janvier 2016, p. 34

6 *La Justice en RDC : transformation ou continuité ?*, Maritza Felices-Luna, Champ pénal, vol. VII, 2010

7 Etats-Généraux de la Justice, août 2015, pp. 12 et 53. Voir également *Monitoring Judiciaire, Rapport sur les données relatives à la réponse judiciaire aux cas de violences sexuelles à l'Est de la République du Congo*, Ministère de la Justice et des Droits humains/PNUD, 2010-2011.

8 Avocats Sans Frontière, « Pour quoi détenir ? Réalités de la détention des personnes en RDC », décembre 2015

9 Etats-Généraux de la Justice, août 2015, p. 78

¹⁰ Assemblée nationale, « Les conséquences de la surpopulation carcérale », 28 juin 2000.

¹¹ Au moins 20 détenus sont morts de la malnutrition dans la prison centrale de Kangbayi dans la ville de Beni, entre janvier et juin 2018, ont annoncé les sources pénitentiaires, Radio Okapi, 25/07/2018, <https://www.radiookapi.net/2018/07/25/actualite/societe/beni-une-vingtaine-de-deces-dans-la-prison-centrale-faute-de-nourriture>

¹² Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, art. 1 et 16.

¹³ Les sondages sont réalisés dans tous les territoires de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

¹⁴ Patrick Vinck, Phuong Pham, Tino Kreutzer, « Sondage consolidation de la paix et reconstruction », Rapport 5, janvier 2016, p. 15.

¹⁵ Les frais de justice recensés constituent un obstacle important pour les justiciables souhaitant engager une action. Ils varient de 5 à 20 \$ pour les frais de consignation, 3 à 10 \$ pour la mise au rôle et 1 à 2\$ pour la levée de copie.

¹⁶ Patrick Vinck, Phuong Pham, « Searching for Lasting Peace, Population-Based Survey on Perceptions and Attitudes about Peace, Security and Justice in Eastern Democratic Republic of the Congo », PNUD/HHI, janvier 2014, p. 62.

protection apportée aux témoins et aux victimes, l'inexécution des décisions judiciaires, le manque d'infrastructures la distance qui sépare les tribunaux et autres lieux de justice des lieux d'habitation des justiciables¹⁷.

Le manque d'utilisation des modes alternatifs de résolution des conflits

Face à la suppression formelle des juridictions coutumières et au retard d'installation des tribunaux¹⁸ de paix sur tout le territoire national, et en tout état de cause, au désintérêt de la population pour la justice formelle pour les raisons évoquées plus haut, la population persiste à recourir à la justice coutumière, et a développé de nombreuses solutions alternatives qui lui permettent un traitement de ses litiges. Il s'agit « pratiques sociales de la justice » tant les solutions imaginées par la société congolaise en dehors du système judiciaire formel sont plurielles. L'étude sur les perceptions de la population confirme qu'en cas de conflit, les mécanismes alternatifs de résolution des conflits (médiation, conciliation, arbitrage) avec les leaders locaux (56%), les chefs coutumiers (39%), la population et les familles (27%) et la police (26%) sont préférés à la saisine des cours et tribunaux (13%)¹⁹.

Cependant, les données désagrégées d'études de perception indiquent que les femmes ont tendance à avoir moins de connaissances et d'accès aux mécanismes de justice traditionnels et locaux et un peu plus confiance dans la justice formelle que les hommes²⁰. En d'autres termes, si la justice coutumière est la première réponse aux injustices, elle ne dispose pas pour autant toujours de la confiance de l'ensemble de ses utilisateurs, notamment les populations marginalisées. En effet, elle n'est pas exempte de toutes critiques (illégitimité des autorités coutumière, manque de formation, décision « contra legem », médiation pour des cas de crimes, décisions désavantageuses pour groupes les plus vulnérables de la communauté (femmes, mineurs, handicapés, veuves). Ce défi a été identifié par les Etats-Généraux qui ont souligné la nécessité de mieux former les juges coutumiers et les acteurs de médiation²¹.

L'impunité des crimes internationaux

Des progrès importants ont été réalisés ces dernières années en matière de poursuites de crimes internationaux (les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le génocide). La confiance de la population en la justice militaire a augmenté de 18% entre 2015 et 2018 dans les territoires où des procès ont été tenus. Afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre l'impunité, une stratégie de poursuites a été définie et mise en œuvre à partir de février 2016. Sur la base de plusieurs critères objectifs, 42 dossiers ont été identifiés et catégorisés comme prioritaires dans les provinces du Nord Kivu, Sud Kivu et Ex-Province Orientale. Ainsi, 69% des dossiers prioritaires ont connu un traitement entre Février 2016 et Janvier 2019 dont 19 ont abouti à une décision judiciaire. En 2018, 14 dossiers prioritaires ont fait l'objet d'un appui technique et logistique des différents partenaires techniques et financiers (PNUD, MONUSCO, BCNUDH, TRIAL, ASF, ABA...).

Malgré les efforts des autorités congolaises et des partenaires internationaux dans le renforcement des capacités du personnel judiciaire, l'assistance judiciaire fournie aux victimes, l'appui aux enquêtes et

¹⁷ Sur les 1.444 juridictions au moins prévues en droit judiciaire congolais, seules 328, soit 23 % étaient installées et opérationnelles en 2017 in Ministère de la Justice, Plans d'Actions prioritaires de de la PNRJ (2018 – 2022), février 2018

¹⁸ Kifwabala Tekilazaya, Defi Fataki Wa Luhindi, Marcel Wetsh'okonda Koso, « *Le secteur de la justice et l'Etat de droit : Un Etat de droit en pointillé Essai d'évaluation des efforts en vue de l'instauration de l'Etat de droit et perspectives d'avenir* », Open society foundations, juillet 2013, p. 135.

¹⁹ Patrick Vinck, Phuong Pham, "Searching for Lasting Peace, Population-Based Survey on Perceptions and Attitudes about Peace, Security and Justice in Eastern Democratic Republic of the Congo", PNUD/HHI, janvier 2014, p. 62.

²⁰ A la recherche d'une paix durable, enquête de population dans l'Est de la République démocratique du Congo sur les perceptions et attitudes envers la paix, la sécurité et la justice, PNUD/HHI, p. 63

²¹ Etats-Généraux de la Justice, août 2015, p. 73

aux audiences foraines, le nombre de procès relatif aux crimes internationaux demeure particulièrement limité et exclusivement devant les juridictions militaires. Actuellement, le constat est qu'il existe une impunité quasi totale pour tous les crimes internationaux commis avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome²². Les juridictions militaires sont peu réceptives au principe de responsabilité du supérieur hiérarchique, rendant la poursuite des responsables militaires ardue²³.

En outre, l'exécution des décisions judiciaires en matière d'exécution des peines et des réparations demeure un défi majeur pour la justice congolaise. Le droit à la réparation pour le préjudice subi est un principe fondamental de la justice pénale et est même consacré en droit international qui stipule que « *les victimes ont droit à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi* »²⁴. Malheureusement, le droit à la réparation en RDC est très souvent violé, puisque les différentes mesures de réparations dues aux victimes des crimes internationaux, notamment la réhabilitation, la satisfaction et l'indemnisation, ne sont que très rarement effectives²⁵. La non-exécution des décisions contribue à renforcer les frustrations et à réduire la confiance des justiciables dans le système judiciaire

Malgré les opinions défavorables sur le système de justice formel, la population estime toutefois qu'il est possible d'obtenir justice pour les crimes liés au conflit commis dans l'Est de la RDC²⁶. La reconnaissance des responsabilités et la justice pour les crimes internationaux commis au cours des conflits entre les groupes rebelles et les forces gouvernementales sont très importantes pour la plupart des populations dans l'Est de la RDC²⁷. Dès lors, une réponse probante à cette situation d'impunité généralisée est cruciale dans les provinces de l'Est en vue de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et les institutions étatiques et de consolider la paix dans les provinces affectées.

I.2. Secteur de la sécurité - Police

La réforme de la police et la police de proximité

La Police nationale est née de la fusion de quatre forces de police et de l'intégration d'éléments des factions belligérantes en 2002 à la suite des accords de paix dits de Sun City. Cette police est régie par la Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale Congolaise. Poursuivant les efforts pour une réforme en profondeur, la Police Nationale Congolaise (PNC) a adopté en 2010 l'approche de la police de proximité caractérisé par la priorisation de la sécurité humaine par rapport à la sécurité de l'Etat.

Celle-ci s'articule autour de 6 grands principes appelés les 3 « P » (Proximité, Partenariat, Prévention) et les 3 « R » (Résolution de Problèmes, Redevabilité, Respect des Droits de l'Homme). Dès lors, la police se met à l'écoute des besoins de la population, elle anticipe les problèmes et agit de façon préventive en luttant contre les causes de l'insécurité.

La concertation, qui est colonne vertébrale de la police de proximité, se réalise au sein du Conseil local pour la sécurité de proximité²⁸ (CLSP) institué à l'échelle des entités territoriales décentralisées (ETD). Il

22 BCNUDH, *Rapport du Projet mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la RDC*, Kinshasa, Août 2010.

23 Etats-Généraux de la Justice, août 2015, p. 85

24 Assemblée générale des Nations-Unies, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, Résolution 60/147, 16 décembre 2015.

25 Les condamnations au paiement de dommages-intérêts au profit des victimes prononcées par les tribunaux, à l'encontre des particuliers ou de l'Etat *in solidum*, n'ont été exécutées qu'une fois.

26 *A la recherche d'une paix durable, enquête de population dans l'Est de la République démocratique du Congo sur les perceptions et attitudes envers la paix, la sécurité et la justice*, PNUD/HHI

27 Ibid.

28 Décret n°13/401 du 16 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des conseils locaux pour la sécurité de proximité.

est composé des autorités politico-administratives (APA), de la société civile et de la police et vise à définir un cadre d'action prioritaire à l'échelle locale pour lutter contre l'insécurité.

Au sein des commissariats de référence, la police de proximité est mise en œuvre par des équipes de police de quartier. Ces policiers doivent être rompus aux méthodes de gestion des conflits, de résolution de problèmes, ou encore à l'accueil des citoyens et la prise en charge des victimes. La police de proximité, dans le modèle adopté par la PNC, n'est pas l'apanage d'une section spécialisée de la PNC mais tous les agents de sécurité publique mènent indifféremment des actions de prévention, d'intervention en cas d'urgence, de répression ou encore de rétablissement de l'ordre public. Le Commissariat de référence comprend en outre des services de police judiciaire spécialisés dans les affaires de violences sexuelles et des affaires liées à des enfants (mineurs).

La perception des services de sécurité

Les différents sondages organisés par le PNUD en partenariat HHI révèlent que 66% des répondants à l'Est se considère en sécurité dans leurs activités quotidiennes. Cette proportion diminue à 43% lorsque qu'il s'agit de marché seul durant la nuit. L'insécurité dans l'est du Congo est enracinée dans des conflits d'identité, d'accès à la terre et autres ressources, de pauvreté et des conséquences des problèmes régionaux. Les répondants identifient des causes d'insécurité multiples et complexes, mais ils se concentrent le plus souvent sur le banditisme (56%) et les groupes armés (40%).

Les violations de Droits de l'Homme ont été importantes durant ces deux dernières années mais semblent être en diminution depuis l'élection du nouveau président. Pour le dernier trimestre de l'année 2018, dans 53% des cas les agents de l'état sont les auteurs présumés et dans 47% les groupes armés²⁹. Ceci se traduit par une confiance mitigée³⁰ des populations dans les acteurs de la sécurité. Globalement, en décembre 2018, 50% des participants avaient confiance dans la police pour assurer la sécurité, contre 48% pour les FARDC et 15% pour la MONUSCO. On constate également que dans plusieurs régions, les répondants aux enquêtes sont très peu en contact avec les acteurs de la sécurité³¹.

II. Réalisations du système des Nations-Unies dans le secteur RoL

Dans le cadre des différents projets mis en œuvre par le système des Nations-Unies plusieurs expériences ont permis d'atteindre de réels objectifs de développement :

Lutte contre l'impunité des crimes internationaux :

Le PNUD et la MONUSCO dans le cadre des projets CAP a appuyé la poursuite des crimes internationaux dans le cadre des stratégies de poursuite. Le projet a contribué à une augmentation de la confiance de la population dans les juridictions militaires, à une amélioration de la qualité des décisions et une augmentation des poursuites dans les zones de conflit³².

Réduction de la surpopulation carcérale :

Dans le cadre du Programme d'Appui Pluriannuel à la Justice (PPAJ), le PNUD et la MONUSCO ont mis en place plusieurs activités permettant la réduction de la surpopulation carcérale. L'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions pour la maîtrise des effectifs carcéraux des prisons centrales de Goma, de Bukavu et de Bunia ont contribué à améliorer les conditions et la régularité de la détention :

²⁹ BCNUDH, Protection des Civils: Violations Graves des Droits de l'Homme dans les Provinces Affectées par les Conflits, https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/unjhro_-_aperçu_de_la_situation_des_droits_de_l_homme_en_rdc_en_dec_2018.pdf

³⁰ Vinck P, Pham P, Sharma M, Zibika JP, « *Sondage consolidation de la paix et reconstruction* », Rapport 19, mai 2019.

³¹ Vinck P, Pham P, Sharma M, Zibika JP, « *Sondage consolidation de la paix et reconstruction* », Rapport 19, mai 2019.

³² Rapport final du projet CAP

Au dernier trimestre 2017 , grâce aux visites d’inspection, aux missions de suivi de recommandations et aux activités d’aide juridique, les effectifs carcéraux ont été réduit de 21,4% au niveau de la prison centrale de Goma, de 15.3 % à Bukavu et de 45,7 % à la prison de Bunia. Par ailleurs, le taux de la détention préventive a été réduit de 59,9% à la prison de Bunia , de 30,9 % à Bukavu et de 31% à Goma.

Mise en place de la police de proximité :

Le PNUD et la MONUSCO (UNPOL) ont mis en œuvre un projet d’implémentation de la police de proximité dans la région de Bunia. Le rapport d’évaluation externe soulève que le projet a contribué «à l’augmentation tant quantitative que qualitative des effectifs à Bunia, à l’intégration de la doctrine Police de Proximité dans la formation initiale, aux changements d’attitudes positives, à une plus grande implication des autorités administratives locales et de la société civile dans la gestion de la sécurité, à une plus grande transparence et à un sentiment d’une plus grande sécurité exprimé par les bénéficiaires ». ³³

Elaboration d’une politique de réforme :

Le PPAJ en partenariat avec l’Union européenne ont appuyé tout le processus de formulation de politique de réforme de la Justice en RDC avec comme résultat : la mise en place et le fonctionnement du Groupe Thématiques Justice et Droits Humains (GT JDH), la tenue des Etats généraux et la rédaction de la PNRJ et de son Plan d’Actions Prioritaires (PAP).

La mise en place des systèmes d’informations

Le PNUD et la MONUSCO organise des études de perception, en partenariat avec Harvard Humanitarian Initiative, sur la paix, la sécurité et la justice dans l’Est de la RDC. Ces sondages ont lieux tous les trois mois de-puis 2015 et permettent d’affiner la formulation des interventions, de renforcer le pilotage des projets et de documenter le dialogue politique³⁴.

Par ailleurs, le PPAJ a mis en place un système de collecte de données dans les prisons qui a permis de faire le suivi des activités sur la maîtrise de la population carcérale et qui a également débouché sur deux publications statistiques.

III. Intervention dans les domaines de Rule of Law et partenaires clés

A. Secteur de la Justice

Depuis 2006 et l’élection du Président Joseph Kabila, les PTF ont été nombreux à appuyer une réforme de la Justice et particulièrement, l’Union européenne, les Etats-Unis, la Belgique, la France, la Suède, les Pays-Bas, le Canada et le Système des Nations-Unies. Les principaux projets réalisés ces dernières années sont :

- PARJ (2013 -2016) : Projet d’appui institutionnel au niveau central avec plusieurs volets infrastructure financé par l’UE.
- Uhaki Safi (2013 - 2016) : Projet d’appui aux juridictions de l’Est mis en œuvre par ASF, RCN et GOPA.
- Lutte contre l’impunité des crimes internationaux : ASF, TRIAL, PNUD, Monusco (CAP), Team of experts, BCNUDH ont tous appuyer les juridictions civiles ou militaires pour la poursuite des

³³ ISSAT, Evaluation : Projet Police de Proximité du PNUD en République Démocratique du Congo, Avril 2016

³⁴ Il existe aujourd’hui 17 sondages qui sont disponibles sur le site www.peacbuildingdata.org

crimes internationaux et également la représentation des victimes et des prévenus par des avocats devant les juridictions.

- PPAJ : Projet d'appui mis en œuvre par le PNUD et la MONUSCO avec un appui au niveau central aux institutions (CSM, Ministère de la Justice dont l'administration pénitentiaire, ...).
- ASF et RCN ont également réalisé des projets d'accès à la justice dans plusieurs provinces du pays.
- UNICEF : Appui à la justice des mineurs dans plusieurs zones pilotes de la RDC.

Cependant, à la suite des tensions politiques, les Etats Membres de l'Union européenne et la Délégation de l'Union européenne ont décidé depuis 2016 de suspendre tout financement et programme d'appui institutionnel dans le secteur de la gouvernance et de la sécurité. Dès lors, le secteur de la Justice ne bénéficie pratiquement plus d'appui structurel et institutionnel. Il reste encore à ce jour les programmes suivants :

- Consortium TRIAL / ASF / RCN : Appui à la représentation des victimes dans le cadre des crimes internationaux financé par l'IEDDH de l'Union européenne (1.500.000 €).
- Mission d'assistance technique au groupe thématique : Appui à la finalisation de la PNRJ et du PAP et mise en place d'un mécanisme de suivi. Il s'agit d'une mission qui avait pour but
- AFD : appui le lancement de l'INAFORJ avec une assistance technique française dans le cadre d'un partenariat avec l'Ecole Nationale de la Magistrature (300.000 €).
- RCN et ASF : Activités d'accès à la justice et particulièrement sur les MRAC. RCN a également un projet pilote sur la lutte contre la corruption judiciaire.
- INL : Elaboration d'une base de données judiciaires par le biais de ABA. Activités très peu transparentes sans implication des acteurs judiciaires.

On constate depuis l'élection du nouveau président, une nouvelle dynamique des bailleurs qui multiplie les rencontres avec les nouvelles autorités et initient des missions de faisabilité (USAID, INL, UE, ..). A ce titre, l'UE a relancé la mise en œuvre du 11^{ème} FED avec une enveloppe estimée à 30 million d'euro.

B. Sécurité – Police

La réforme de la police telle que présenté plus haut a reçu un appui très important des bailleurs de fond dont la Grande-Bretagne, l'Union européenne, les Système des Nations-Unies et le Japon.

En 2014, la Grande-Bretagne a suspendu son programme d'aide à la réforme de la police congolaise. Cette décision faisait suite à la publication d'un rapport des Nations unies³⁵ en octobre dernier accusant des policiers d'avoir assassiné ou fait disparaître plusieurs dizaines de personnes lors d'une opération antibanditisme à Kinshasa. Tous les autres acteurs se sont également désinvesti (PNUD, UE, Enabel, Japon) pour des raisons financières, politiques ou de fin de projet. Il ne reste à ce jour plus qu'un projet d'appui à la police de proximité financé par INL et mis en œuvre par IOM dans la province du Kasai.

IV. Gap en cas de départ de la Monusco

En cas de départ de la MONUSCO, les projets des agences seront directement impactés par :

- Un affaiblissement probable du dialogue politique à haut niveau ;
- Une perte d'expertise avec le départ de UNPOL et des CAP qui ont été importantes dans la mise en œuvre des programmes sur la poursuite des crimes internationaux et l'implémentation de la police de proximité ;

³⁵ BCNUDH, Rapport du BCNUDH sur les violations de droit de l'Homme commises par des agents de la Police Nationale Congolaise dans le cadre de l'opération Likofi entre le 15 novembre 2013 et le 15 février 2014.

- Un acteur important sur la sécurisation des prisons et sur le renforcement de capacités des agents pénitentiaires. Leurs actions sont complémentaires au travail du PNUD sur la réduction de la surpopulation carcérale ;
- Une réduction des capacités logistiques des projets des agences tant au niveau du transport que de la sécurisation des équipes de projet. Ceci risque d'être particulièrement préoccupant pour l'accès aux victimes des crimes internationaux.

V. Opportunités et perspectives

A. Opportunités :

- La mise en place d'un nouveau Gouvernement ;
- La volonté déclarée du chef de l'Etat d'appuyer l'émergence d'un Etat de droit³⁶ : réhabilitation et consolidation de l'état de droit ; amélioration des conditions de travail des forces de défense et de sécurité afin qu'elles soient porteuses de dialogue entre civils et différents corps ; ainsi que la lutte contre la corruption.
- La relance de la coopération internationale et l'afflux de financement des bailleurs de fonds et des institutions du FMI et de la Banque Mondiale.
- Capitaliser sur des programmes qui ont conduit à de réels résultats de développement.

B. Perspectives

Le Système des UN a mis en œuvre beaucoup de projets dans le secteur RoL et particulièrement au niveau de la Justice et de la sécurité intérieur. Il existe plusieurs axes d'intervention possible pour les années futures :

B.1. Volet Justice

AXE D'INTERVENTION I - Le pilotage de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Réforme de la Justice est renforcé

Par cet axe le programme aura comme objectif de renforcer les institutions de planification et de contrôle du CSM et du Ministère de la Justice ainsi que les mécanismes de coordination sectorielle. Il visera également à développer une stratégie nationale d'accès à la justice au sens large.

AXE D'INTERVENTION II - La redevabilité de tous les acteurs judiciaires est améliorée et renforcée

La mise en œuvre de la réforme nécessite et l'amélioration des performances de la justice nécessite un contrôle des autorités centrales sur le fonctionnement des institutions et l'éthique des magistrats.

AXE D'INTERVENTION III - L'offre d'une justice de qualité est améliorée à travers le renforcement des capacités techniques et matérielles de tous les acteurs de la chaîne pénale

La Justice pénale a pour ambition d'assurer la cohésion sociale en luttant contre l'impunité des faits infractionnels et en assurant aux justiciables des garanties judiciaires contre les décisions arbitraires. Sous cet axe, le programme renforcera la performance des institutions de justice pénale dans les juridictions d'intervention. La chaîne pénale des juridictions pilotes sera renforcée afin d'assurer plus de fluidité et d'assurer les garanties dont le droit à la liberté. Il sera porté une attention toute particulière à la maîtrise de la surpopulation carcérale et à la poursuite des crimes internationaux

³⁶ Discours d'investiture de Felix Tshisekedi, le 25/01/2019

AXE D'INTERVENTION IV - L'accès à la justice est amélioré pour tous les citoyens de la RDC, y compris les plus vulnérables

L'accès à la justice s'entend de manière large et comprend tant la justice de droits positifs que tous les autres mécanismes de résolutions des conflits. Une attention particulière sera accordée à la relation entre les MARC et le système formelle de justice afin de sortir des dynamiques de concurrence existantes et de privilégier des approches de complémentarité.

B.2. Volet Sécurité

Dans le cadre du volet sur la sécurité, la principale perspective est de mettre en place la police de proximité dont la pertinence a toujours été reconnue lors des évaluations externes. Le programme d'appui pourrait tourner autour des cinq axes.

Axe d'intervention 1 : Appropriation de la réforme du secteur de sécurité par les Autorités Politiques et Administratives (APA) et amélioration de leurs relations avec la police

Afin d'assurer la plus grande implication des APA des commune d'intervention dans la mise en œuvre de la réforme de la police, elles seront formées pendant toute la durée du projet sur :

- La réforme de la police ;
- Le fonctionnement des mécanismes de coordination ;
- Les techniques de dialogue et de coordination ;
- La mise en place d'un fond communal de sécurité.

Axe d'intervention 2 : Réponses de sécurité de la police conformes à la demande de la communauté

Selon le guide de la police de proximité³⁷, la mise en place de la police de proximité dans une commune se fait sous le modèle suivant :

- 1 commissariat de référence au niveau communal ;
- 4 sous-commissariats au niveau des quartiers ;
- 279 agents de police formés à la police de proximité.

Les activités envisagées sont le recrutement de nouvelles recrues, leur formation, la construction des infrastructures et l'équipement des commissariats.

Axe d'intervention 3 : Information et utilisation de la doctrine de la PDP par les communautés ciblées en vue d'améliorer leurs relations avec la police

Il s'agit de sensibiliser le public à l'introduction de la police de proximité. Mais également de former les membres de la société civile et des médias afin de s'approprier les concepts de la réforme et d'en devenir les acteurs.

Axe d'intervention 4 : Installation des organes de coordinations et mise en œuvre des plans de sécurité

Il s'agit de mettre en place le CLSP et les Formus de quartiers qui sont une composante majeure de l'approche de police de proximité. Ensuite, il s'agira de par ces organes de coordination de faire un diagnostic de sécurité local validé par le CSLP. Les diagnostics de sécurité sont l'un des outils clefs du CLSP pour la définition d'un plan de sécurité adapté au contexte local et se basant sur les priorités de la population en matière de sécurité. Les plans ont vocation à mettre en place des partenariats, notamment avec la société civile, afin de coordonner et faciliter la réalisation d'objectifs prioritaires désignés par le Plan local de sécurité.

³⁷ CSRP, *La police de proximité en République Démocratique du Congo : Guide pratique*, mars 2010, p.25

Axe d'intervention 5 : Institutionnalisation de l'approche de la police de proximité par la PNC

Dans le cadre de ce résultat, il est important de travailler avec les institutions en charge de la réforme et voir comment appuyer l'implémentation de la pdp sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, il est nécessaire d'appuyer l'Inspection Générale de la Police.