



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 28 avril 2015

PLAUCHUT Agathe. *Fin de la mission EUPOL RD Congo : Quelles perspectives sécuritaires à l'approche des élections?*, Note d'Analyse du GRIP, 28 avril 2015, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1677>



NOTE D'ANALYSE

FIN DE LA MISSION EUPOL RD CONGO :

Quelles perspectives sécuritaires à l'approche des élections ?

Par **Agathe Plauchut**

28 avril 2015

Résumé

La mission EUPOL RD Congo est arrivée à son terme en décembre 2014. Un mois plus tard, des manifestations à Kinshasa ont été violemment réprimées par les forces de l'ordre et ont mis en exergue les lacunes et les dysfonctionnements persistants de celles-ci. La présente note a donc pour double objectif de dresser un bilan de la mission EUPOL, en discutant notamment son caractère stratégique à la fois pour l'Union européenne et pour la RDC, et de dégager les perspectives sécuritaires dans un contexte pré-électoral tendu.

Abstract

The end of the EUPOL RD Congo mission: what can be expected in the forthcoming of the Congolese elections?

The EUPOL RD Congo mission ended in December 2014. One month later, large protests sparked violence in Kinshasa. The police forces violently cracked down on this movement, a reaction that highlighted their persisting shortcomings. This paper has a double objective: assessing some of the lessons learned from the EUPOL mission, more specifically addressing its strategic aspects both for the EU and the DRC, and identifying security perspectives in a context of pre-electoral tensions.

Introduction

Les manifestations accompagnées de violences qui ont secoué la République démocratique du Congo (RDC) à la fin du mois de janvier dernier, ont mis en lumière les lacunes toujours importantes qui fragilisent le secteur de la sécurité. Au-delà de la dimension politique de ces manifestations, que nous avons abordée ailleurs¹, leur dimension sécuritaire appelle à dresser un bilan des réformes introduites et soutenues par l'Union européenne dans ce domaine depuis plusieurs années.

Les activités de la mission EUPOL RD Congo se sont terminées fin septembre 2014 et l'ancien chef de la mission, Jean-Paul Rikir, commente lui-même aujourd'hui : « *La réforme de la police en RDC constitue une tâche longue et particulièrement complexe. Initiée déjà depuis une dizaine d'années, cette réforme peine en effet à produire rapidement les effets escomptés* »². Or, l'actualité politique congolaise étant à nouveau sous le feu des projecteurs, il s'agira ici de dresser un bilan succinct de cette mission, avec en ligne de mire le contexte sécuritaire qui se dessine pour les prochaines élections.

La présente note a donc pour double objectif de discuter le bilan de la mission EUPOL, en discutant notamment son caractère stratégique à la fois pour l'Union européenne (UE) et pour la RDC, et de dégager les perspectives sécuritaires dans ce contexte pré-électoral tendu. Pour cela, nous proposons d'aborder la place d'EUPOL dans la réforme du secteur de la sécurité congolais, puis la question de la coopération « stratégique » qu'a représentée cette mission, avant d'évoquer les conséquences du retrait de la mission EUPOL pour la RDC et les perspectives qui se profilent.

1. EUPOL et la réforme du secteur de la sécurité congolais

L'importance du rôle des forces de sécurité dans le processus électoral et surtout dans sa gestion pacifique, dans des pays où la menace de déstabilisation est élevée, est largement reconnue³. Or, c'est lorsqu'un processus électoral a lieu en situation post-conflit que le besoin de forces de l'ordre fiables et correctement formées est le plus criant. Les partenaires nationaux, régionaux et internationaux ont alors un rôle à jouer puisque « *à travers un soutien financier conséquent, une assistance technique et un appui logistique efficaces, il s'agit, en fait, de préparer les [forces de sécurité] aux besoins spécifiques liés au contexte* »⁴.

C'est donc pour répondre à ces problématiques et pour soutenir la transition politique à l'œuvre en RDC que l'UE a décidé au milieu des années 2000 de soutenir la réforme des forces de police et d'envoyer les missions EUPOL Kinshasa puis EUPOL RD Congo. Outre leurs activités de formation, les agents européens ont notamment été impliqués

1. Luntumbue Michel et Plauchut Agathe, « [La République démocratique du Congo vit-elle un scénario à la burkinabé?](#) », 23 janvier 2015.

2. Rikir Jean-Paul, ancien chef de mission EUPOL RD Congo (octobre 2010 – septembre 2014), entretien accordé à l'auteure, 16 mars 2015.

3. Hounkpe Mathias et Badara Gueye Alioune, « Rôle des forces de sécurité dans le processus électoral : cas de six pays de l'Afrique de l'Ouest », Friedrich Ebert Stiftung, octobre 2010, p. 16.

4. *Ibid.*, p. 47.

dans la sécurisation des processus électoraux de 2006 et 2011, avant leur retrait à la fin de l'année dernière.

1.1. Le « laboratoire » congolais de la PSDC

La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)⁵, entérinée par le traité de Nice en 2000, autorise l'Union européenne à apporter des réponses concrètes aux crises qui surviennent dans des pays tiers. Elle permet notamment le déploiement de missions de gestion de crise, civiles ou militaires. Dans ce cadre, la RDC est devenue au cours des années 2000 « *un laboratoire pour la gestion de crise européenne* »⁶, au même titre que la Bosnie-Herzégovine⁷.

En RDC, l'UE a déployé divers instruments opérationnels de nature civile et militaire, dans une tentative ambitieuse de peser sur la stabilisation et la reconstruction des structures politiques et sécuritaires du pays. En 2003, la première opération militaire européenne autonome (opérée sans le recours aux moyens de l'OTAN) – baptisée opération Artémis – a été lancée dans la province de l'Ituri (Nord-Est de la RDC) avec des objectifs modestes et limités dans le temps mais considérés comme atteints.

Ce succès a été déterminant à la fois dans l'affirmation d'une capacité européenne à s'impliquer dans les affaires internationales et dans l'enracinement d'un intérêt européen pour la région des Grands Lacs. Ainsi, d'autres missions de gestion civile ou militaire des crises ont été envoyées par la suite : l'opération EUPOL Kinshasa en 2004 (réforme de la police), devenue ensuite EUPOL RD Congo en 2007, la mission EUSEC RD Congo en 2005 (réforme du secteur de sécurité), et enfin la mission militaire EUFOR RD Congo de 2006. La présente étude se concentre sur les missions EUPOL, dont le retrait total est intervenu à la fin de l'année 2014.

1.2. En quoi consistaient EUPOL Kinshasa puis EUPOL RD Congo ?

EUPOL Kinshasa, créée le 9 décembre 2004⁸, a été la première mission de police, et plus largement la première mission civile de gestion de crise de l'UE en Afrique, la deuxième dans le monde après le précédent bosniaque de janvier 2003. La mission est née pour soutenir l'accord global et inclusif de Sun City, signé le 17 décembre 2002 afin de régler la transition politique en RDC à la suite de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka en 1999. Les modalités d'une transition politique étaient ébauchées par cet accord, qui mettait également en place un gouvernement et des institutions de transition. La redéfinition et l'assainissement des pratiques des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire étaient au cœur des préoccupations des observateurs, qui y voyaient une condition *sine qua non* de la réussite des objectifs du Dialogue intercongolais et de l'accord de Sun City. C'est dans

5. Qui a remplacé, après le traité de Lisbonne, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

6. Knutsen Björn Olav, « The EU's Security and Defense Policy (ESDP) and the Challenges of Civil-Military Coordination (CMCO): The Case of the Democratic Republic of Congo », *European Security*, 2009, vol. 18, n° 3, p. 456.

7. Merand Frédéric, « Qu'est-ce que l'Europe de la défense? » in Boismenu Gérard et Petit Isabelle, *L'Europe qui se fait*, 2008.

8. Action commune 2004/847/CFSP du Conseil.

ce contexte qu'une réforme des structures de l'État selon des principes démocratiques et une réforme du secteur de la sécurité ont été jugées nécessaires.

Ainsi, puisque c'est « à la restauration de l'État que l'UE participe en s'attachant à la réorganisation de l'une de ses institutions fondamentales »⁹, c'est-à-dire les forces de sécurité, la mise en place d'instruments civils de gestion de crise a participé à l'affirmation d'une crédibilité européenne en matière de sécurité internationale.

Durant les années qui ont suivi, la communauté internationale a tenté de renforcer son aide à la refonte et la stabilisation de l'appareil politique et de ses structures, notamment électorales et de sécurité. L'UE a donc décidé de remplacer, à partir du 1^{er} juillet 2007, la mission EUPOL Kinshasa – qui s'était concentrée sur la capitale depuis 2005 – par une autre au mandat élargi, EUPOL RD Congo¹⁰, dont le but était de soutenir le processus politique congolais. À la suite des différentes lois sur la réforme du secteur sécuritaire et judiciaire et aux élections de 2006, qui ont fait entrer le pays dans une nouvelle phase de la transition, la mission de police de l'UE a en effet eu un nouveau rôle à jouer. Le mandat de cette nouvelle mission étendait ses activités à l'Est du pays, qui était alors au cœur des grands enjeux sécuritaires.

EUPOL RD Congo était une « mission de conseil et d'appui aux autorités congolaises pour la Réforme du secteur de sécurité (RSS) dans les domaines de la police et de son interface justice »¹¹. À ce titre, elle collaborait étroitement avec une autre mission de gestion des crises de l'UE, EUSEC¹², ainsi qu'avec la mission onusienne MONUC/MONUSCO. L'objectif d'EUPOL RD Congo était de soutenir la réforme et la restructuration de la police nationale congolaise et de participer à l'élaboration de textes législatifs qui seraient les moteurs d'une réforme structurelle du secteur de la sécurité. La loi organique portant sur l'organisation et le fonctionnement de la police nationale congolaise, promulguée en août 2011, fut l'un des principaux textes élaborés avec le soutien et le conseil des experts d'EUPOL, qui « ont eu un rôle très important en ce qui concerne l'instauration d'un cadre juridique pour la réforme de la police et en même temps un cadre de concertation »¹³.

Cette mission a également œuvré dans des domaines plus vastes de développement de politiques de bonne gouvernance. Au fur et à mesure de l'évolution de la situation politique congolaise, le mandat de l'EUPOL RD Congo a été élargi à plusieurs reprises, pour notamment optimiser la RSS¹⁴ dans des domaines comme ceux des droits de l'homme, du genre, de la protection de l'enfant dans les conflits armés et dans la lutte contre l'impunité et les violences sexuelles.

EUPOL RD Congo avait également vocation à participer à des activités de formation du personnel de police congolais. Les anciennes autorités d'EUPOL évaluent le nombre de

9. Gauttier Pascal, « L'adoption d'une démarche de sécurité humaine dans le domaine de l'action extérieure de l'Union européenne » in *Études internationales*, vol. 43, n° 4, décembre 2012.

10. Action commune [2007/405/PESC](#) du Conseil.

11. Site internet du SEAE, [page](#) dédiée à la mission EUPOL RD Congo.

12. La mission EUSEC RD Congo, déployée en juin 2005, a pour objectif de soutenir la réforme du secteur de la sécurité en RDC, notamment au-travers d'activités de conseil auprès des activités compétentes.

13. Carpenter, Douglas, Chef de division adjoint Afrique centrale et Grands Lacs au SEAE, entretien accordé à l'auteure, 17 mars 2015.

14. [Action commune 2008/38/CFSP](#) du Conseil et [Action commune 2008/485/CFSP](#) du Conseil.

formations individuelles dispensées à 14 409, ajoutant que cela « *ne veut pas dire que 14 409 policiers différents ont été formés, de nombreux policiers ayant suivi des modules différents au gré de leurs affectations et de leur disponibilité opérationnelle [...]. Ce chiffre ne reflète pas non plus la durée totale des formations dispensées, certaines formations ont duré 5 jours et d'autres 6 semaines* »¹⁵.

2. Une coopération stratégique à succès, surtout pour l'UE

Cet investissement européen en République démocratique du Congo a été le résultat d'une volonté politique déterminée par des circonstances particulières au sein de l'UE.

2.1. La « vitrine » congolaise...

Il faut noter que les opérations menées au titre de la PSDC en République démocratique du Congo ont été lancées à une période charnière pour l'UE. D'une part celle-ci cherchait des terrains pour mettre en œuvre les principes exposés dans sa Stratégie européenne de sécurité de 2003¹⁶ intitulée *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, et d'autre part la RDC semblait alors tendre vers une stabilisation politique après deux décennies d'affrontements. La transition politique et l'organisation d'élections démocratiques en 2006 semblaient donc être le moment opportun pour l'Union européenne de s'impliquer pour assurer des progrès sécuritaires et donc des conditions favorables pour le processus électoral¹⁷.

Dans la mesure où elle était l'une des composantes de la « vitrine » diplomatique européenne en Afrique subsaharienne, EUPOL RD Congo, ainsi que les autres missions de gestion de crises menées dans le pays depuis 2003, sont avant tout des succès pour la diplomatie européenne en tant que telle, plutôt que pour les réalisations concrètes qui pourraient être observées sur le terrain. Les différents instruments mobilisés ont ainsi permis à l'Union européenne de construire l'image d'un acteur international impartial et efficace en illustrant sa capacité à organiser des opérations extérieures civiles, preuve de ses nouvelles compétences internationales collectives. Selon Jean-Paul Rikir, ancien chef de la mission, « *cette réussite permet de démontrer que l'UE, en s'appuyant sur les compétences et les expertises des personnels issus de ses différents États membres [...] peut apporter une réelle valeur ajoutée dans le domaine de la réforme de la police dans les pays en sortie de crise* »¹⁸. Concrètement, ce que EUPOL et les missions européennes ont consolidé en RDC, plus encore que les structures sécuritaires du pays lui-même, c'est donc avant tout le nouveau rôle de l'UE sur la scène diplomatique mondiale.

Il semble ainsi qu'un agenda proprement européen d'affirmation des capacités de l'UE en matière de gestion de crises ait prévalu dans les décisions concernant les différentes missions en RDC, et notamment EUPOL¹⁹. C'est pourquoi, selon certains commentateurs,

15. Rikir, *op. cit.*

16. Conseil européen, *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003.

17. Joebeke Hans, Carette Stéphanie et Vlassenroot Koen pour le Centre d'analyse stratégique, Premier ministre français, *EU support to the Democratic Republic of Congo*, 2007, p. 3.

18. Rikir, *op. cit.*

19. Nivet Bastien, « Du laboratoire au miroir: quand l'Afrique subsaharienne construit l'Europe stratégique », *Politique africaine*, vol. 3, n°127, 2012, p. 143.

la « participation à EUPOL et EUSEC a été un moyen par lequel l'UE a gagné en visibilité au travers d'une présence symbolique, mais au-delà de ce symbole, il était difficile de discerner une cohérence réelle vis-à-vis de la politique de l'UE à l'Est de la RDC »²⁰.

2.2. ... présente des résultats mitigés sur le terrain

Sur la question plus précise des droits de l'homme, EUPOL a en outre produit des résultats mitigés. Une réalisation concrète sur le terrain dans ce domaine a été la création en 2007 de l'Inspection générale de la police nationale congolaise, qui a pour mission de lutter contre les abus policiers et contre l'impunité des crimes commis par des membres des forces de l'ordre. Pourtant, l'assainissement du secteur de la sécurité congolais se fait toujours attendre. Les accusations de corruption et de violations des droits de l'homme par les forces armées et policières congolaises ont été une constante des sept années d'activité d'EUPOL, et se poursuivent encore aujourd'hui.

Jean-Paul Rikir préfère mettre en avant les progrès réalisés en termes législatifs pour encadrer la police nationale congolaise, affirmant que « *les documents stratégiques de référence nécessaires [...] pour la réforme de la PNC sont actuellement en place. Il s'agit désormais de mettre en oeuvre rapidement ces réformes sur le terrain* »²¹. Human Rights Watch reconnaît les progrès dans ce domaine mais souligne que même si EUPOL « *a joué un rôle décisif dans l'amélioration du cadre juridique et dans l'élaboration d'un plan d'action pour la réforme de la police, la formation des policiers, le développement du concept de police de proximité, et le soutien à la création de l'inspection générale de la police [...] en dépit de ces efforts, des policiers continuent de commettre des crimes odieux* »²² et l'impunité est toujours monnaie courante pour ces crimes.

Par ailleurs, les critiques concernant les deux missions EUPOL successives en RDC pointent également du doigt le fait qu'elles soient restées très modestes. Elles n'ont concerné que quelques unités de la police nationale congolaise²³, notamment du fait de leurs faibles moyens humains. Les effectifs des deux missions ont en effet toujours oscillé entre 30 et 38 experts internationaux déployés au Congo, que ce soit à Kinshasa ou dans l'Est du pays²⁴. Ainsi, en matière de résolution de conflit dans les Grands Lacs, « *stricto sensu (...) l'UE n'a pas obtenu les résultats espérés, même si elle a formulé plusieurs recommandations, appuyé à l'envi toute percée de paix et, parfois aussi, agi avec pertinence sur le terrain* »²⁵.

20. Froitzheim, *op. cit.*, p. 64.

21. Rikir, *op. cit.*

22. Human Rights Watch, [Opération Likofi, Meurtres et disparitions forcées aux mains de la police à Kinshasa, République démocratique du Congo](#), novembre 2014, p. 54.

23. Joebeke, Carette et Vlassenroot, *op. cit.*, p. 10.

24. Lurweg Meike et Fredrik Soderbaum, « Building Peace from the Outside: The Role of the EU in the Democratic Republic of Congo », Paper for the Conference on « Globalization and Development: Rethinking Interventions and Governance », Centre for Globalization and Development, 22-23 novembre 2011.

25. De Wilde d'Estmael Tanguy, « L'Union européenne et la résolution des conflits » in Remacle Eric, Rosoux Valérie et Saur Léon (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Des conflits à la paix?*, P.I.E. Peter Lang, 2007, p. 189.

3. Quelles conséquences au retrait d'EUPOL ?

Les perspectives sécuritaires pour les scrutins de 2015 et 2016 sont inquiétantes, les dates et les modalités d'organisation étant sources de fortes tensions. Les violences pré-électorales de janvier dernier et leur gestion par les forces de police ont clairement illustré le besoin toujours criant en RDC d'améliorer la formation des forces de sécurité.

Comment comprendre alors le non-renouvellement du mandat de la mission EUPOL et son retrait à la fin de l'année 2014 ? Cette décision s'inscrit dans une tendance internationale au retrait de RDC, souhaitée à la fois par les partenaires institutionnels et diplomatiques présents et par le gouvernement congolais.

3.1. Les abus policiers sont régulièrement dénoncés...

La fin de la mission EUPOL a été actée fin septembre 2014, alors que les forces de police et de sécurité congolaises étaient loin d'avoir toutes été formées, et que les pratiques de gestion et de sanctions en cas d'abus restaient lacunaires. La pérennité des réalisations d'EUPOL est en jeu : Douglas Carpenter explique que « *pour ce qui concerne la viabilité de la réforme de la police, il faut être réaliste et je pense que nous avons des inquiétudes. Ce ne sont pas du tout des critiques de EUPOL, ce sont des constats sur la situation actuelle* »²⁶. Pour lui, cela s'explique par le fait que l'appropriation politique de la réforme de la police n'est pas suffisante et par le fait que la programmation budgétaire ne soutient pas ou très peu les ambitions de la réforme. Andrea Matteuzzi, l'ancien conseiller police de la mission EUPOL, se souvient à ce propos qu'en 2013, « *il n'y avait pas de budget pour la réforme de la police* »²⁷ en RDC.

L'opération Likofi, une opération coup de poing de quatre mois menée par les forces de l'ordre de Kinshasa contre des réseaux de délinquance dans la capitale entre fin 2013 et début 2014, a notamment fait l'objet de nombreuses critiques. En octobre 2014, l'ONU a publié un rapport accablant relatif à cette opération, parlant de « *violations graves des droits de l'homme, à savoir des exécutions sommaires et extrajudiciaires et des disparitions forcées, commises à l'encontre de civils par des agents de la police nationale congolaise* »²⁸. Les membres de la MONUSCO qui ont rédigé ce rapport affirment qu'au moins 9 personnes ont été sommairement exécutées par balles par les forces de police au cours de cette opération et que 32 personnes ont disparu, le bilan total étant probablement beaucoup plus lourd car de nombreux autres cas n'ont pu être formellement confirmés. Un *modus operandi* récurrent a été identifié par ce rapport : les exécutions sommaires et extrajudiciaires « *auraient été commises par des agents de la PNC, portant des cagoules, certains munis d'armes à feu, et se déplaçant à bord de véhicules de type jeep sans plaque d'immatriculation* », les corps des victimes étant ensuite emmenés par les forces de police.

26. Carpenter, *op. cit.*

27. Matteuzzi, Andrea, ancien conseiller police de la mission EUPOL, entretien accordé à l'auteur, 17 mars 2015.

28. MONUSCO et Haut-Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme, [Rapport du bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la police nationale congolaise dans le cadre de l'opération « Likofi » à Kinshasa entre le 15 novembre 2013 et le 15 février 2014](#), octobre 2014, p.4.

Les personnes considérées comme « disparues de force » auraient été enlevées de la même manière mais leurs corps n'auraient pas été retrouvés. Pour ce qui est des responsabilités dans ces actes, le rapport incrimine la police nationale congolaise et plus précisément la Légion nationale d'intervention (LENI) et le Groupe mobile d'intervention (GMI), affirmant en outre que des officiers de police et un haut-gradé auraient été impliqués dans ces violations des droits de l'homme²⁹.

Un mois plus tard, *Human Rights Watch* présentait ses propres éléments et conclusions sur cette opération, pour un bilan encore plus accablant. Les enquêtes de l'organisation lui ont permis d'identifier le même mode opératoire que celui présenté par le Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme. Les prétendus « bandits » abattus ou enlevés par les forces de l'ordre étaient des jeunes hommes non armés, attaqués chez eux ou dans la rue la nuit. Les auteurs de ce rapport affirment avoir obtenu des informations leur permettant de confirmer 51 exécutions extrajudiciaires³⁰, mais des éléments permettent d'établir qu'un nombre inconnu d'autres victimes non identifiées ont été assassinées, sans doute plus d'une centaine. Selon l'enquête de HRW, un grand nombre des personnes exécutées ou disparues ne faisaient pas partie des *kuluna*, ces membres de gangs criminels recherchés par la police, mais étaient des enfants des rues ou des jeunes accusés à torts par des voisins à la suite d'un différend d'ordre privé. Il semble en outre que la criminalité n'ait pas baissé mais soit au contraire en augmentation après l'opération Likofi.

Les différents éléments apportés par ces deux rapports mettent en évidence que l'opération Likofi avait pour objectif de terroriser la population et de répondre à la délinquance par la violence aveugle. Dans certains quartiers, après une exécution d'un présumé *kuluna*, les forces de police ameutaient la population pour qu'elle soit témoin du sort réservé aux délinquants. Cette question des violations des droits de l'homme par les forces de l'ordre et l'impunité qui prévaut pour ces crimes sont donc des enjeux majeurs pour la RDC, qui devront faire l'objet d'une attention d'autant plus importante que le soutien international à ce pays est en recul.

3.2. ... et ont été illustrés par le mauvais encadrement des manifestations de janvier

Récemment, les accusations faisant état d'abus policiers dans l'encadrement des manifestations de janvier ont également posé question. Ces manifestations ont eu lieu essentiellement à Kinshasa mais également à Lubumbashi, Goma et Bukavu et dénonçaient la tentative du gouvernement de faire voter par le Parlement une loi liant la tenue des prochaines élections à la complétion d'un recensement électoral national, lequel pourrait prendre plusieurs années. Les manifestations ont été soutenues par les partis de l'opposition politique, mais leur faiblesse ne leur a pas permis de structurer le mouvement. Ce dernier, d'origine populaire et étudiante, a rapidement dégénéré en pillages et a été émaillé de violences.

29. *Ibid.*, p. 9.

30. Human Rights Watch, *Opération Likofi, Meurtres et disparitions forcées aux mains de la police à Kinshasa, République démocratique du Congo*, novembre 2014, p.26.

Face à ce mouvement, le pouvoir a réagi de manière très musclée, les forces de police kinoises ayant tiré dans la foule, une attitude rapidement dénoncée par de nombreux acteurs, y compris le président de l'Assemblée nationale Aubin Minaku. Ce dernier a déclaré à ce sujet sur son compte Twitter : « *plus jamais nous n'admettrons que la police tire des balles réelles sur des manifestants, étudiants ou autres en RD Congo. Il y a eu dérapage, aucune autorité ne peut donner l'ordre pour qu'on tire sur son peuple* », avant que le post ne soit retiré.

La Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) a avancé le chiffre de 42 morts dès le 21 janvier dernier, affirmant que « *comme cela est malheureusement devenu récurrent en RDC, les forces de sécurité ont à nouveau fait preuve d'une réaction totalement excessive et disproportionnée* » et ajoutant que « *les autorités doivent mettre un terme immédiat à cette répression, identifier les auteurs des crimes commis et les traduire en justice* »³¹. Le gouvernement ne reconnaît pour sa part que 27 victimes³².

Le campus de l'université de Kinshasa a également été encerclé par les forces de l'ordre au deuxième jour des manifestations pour empêcher les étudiants de gagner le reste de la ville, et notamment d'accéder au Palais du peuple où la loi devait être votée. La zone était également interdite d'entrée, notamment pour les journalistes et les étudiants, qui ont dénoncé les fouilles arbitraires et la violence des forces de l'ordre à cette occasion.

Les arrestations et détentions arbitraires qui ont suivi les manifestations ont également été massivement dénoncées, notamment par les Nations unies³³. De nombreux manifestants ont été arrêtés, parmi lesquels des membres de la société civile kinoise. Christopher Ngoyi Mutamba, président de SCCD (Synergie Congo culture et développement) a ainsi disparu le 21 janvier, avant que le ministre de l'Intérieur ne reconnaisse sa détention par l'Agence nationale de renseignements (ANR) le 10 février. Le lieu de sa détention n'a pas été dévoilé et les dix charges qui ont été retenues contre lui ont toutes trait à ses activités militantes dans la capitale au cours des votes à l'Assemblée nationale et au Sénat de la loi litigieuse³⁴. La FIDH et l'Organisation mondiale contre la torture appellent, dans ce contexte, « *les autorités de la RDC à mettre un terme aux détentions et autres actes de répression, dans un contexte caractérisé par une recrudescence des arrestations et du harcèlement contre les militants des droits humains et les opposants politiques* »³⁵.

Les transmissions de SMS et les connexions internet ont également été coupées sur ordre des autorités pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines en certains endroits. Ces coupures arbitraires de moyens de communication largement utilisés par la population (notamment les SMS pour les transactions commerciales) ont été mal perçues dans une fraction beaucoup plus large de la population que celle qui a pris part aux manifestations, et pourraient nourrir de nouveaux griefs vis-à-vis du pouvoir en place.

Le Sénat a finalement choisi le parti de la rue face à celui du président Kabila et a expurgé le texte de la disposition litigieuse concernant le recensement électoral. Le calme est donc

31. « [Déjà 42 morts dans les manifestations contre la loi électorale](#) », FIDH, 21 janvier 2015.

32. « [Le bilan des événements de janvier revu à la hausse](#) », RFI, 6 février 2015.

33. « [L'ONU appelle à la libération de personnes emprisonnées illégalement suite aux manifestations](#) », UN News Centre, 6 février 2015.

34. « [Justice : l'Affaire Christopher Ngoy renvoyée au 18 mars](#) », ADIAC, 5 mars 2015.

35. « [Procès contre M. Christopher Ngoyi Mutamba](#) », FIDH, 11 février 2015.

revenu dans la capitale et dans le pays, mais la volonté de se maintenir au pouvoir de l'équipe dirigeante actuelle – qui avant l'affaire de la loi sur le recensement électoral avait envisagé une réforme de la Constitution pour autoriser le président Kabila à briguer un troisième mandat – reste plus que jamais d'actualité. L'influence du climat politique sur le contexte sécuritaire est soulignée par Jean-Paul Rikir en ces termes : « *Le contexte politique de la RDC exerce une influence considérable sur le degré d'appropriation à 'géométrie variable' des autorités congolaises.* »³⁶

Or, les événements de janvier ont laissé des traces profondes. Ces dernières semaines, la polémique a enflé après la révélation de l'existence d'une fosse commune sur la commune de Maluku à une centaine de kilomètres de Kinshasa³⁷. Certains commentateurs affirment que parmi ces corps se trouvent sans doute ceux de manifestants tués lors des manifestations du 19 au 21 janvier dans la capitale. L'inhumation de plus de 420 corps (selon les chiffres officiels) en putréfaction, effectuée dans la nuit du 19 mars dernier, alimente les spéculations des villageois. *Human Rights Watch* plaide pour une enquête rigoureuse et indépendante, qui permettrait de déterminer si des disparus de l'opération Likofi et des manifestations de janvier se trouvent parmi les personnes défunt³⁸.

Le gouvernement, de son côté, explique que ces corps sont ceux d'indigents, de mort-nés et de personnes non identifiées qui encombraient la morgue du principal hôpital de Kinshasa. Une exhumation des corps en vue d'une identification serait une démonstration importante de volonté de transparence de la part des autorités. Mais alors qu'elle avait été évoquée par le vice-Premier ministre en charge de l'Intérieur, Evariste Boshab, cette éventualité a été écartée par le ministre de la Communication Lambert Mende, qui a affirmé que seule la justice pourrait prendre une telle décision et que toute cette polémique n'était qu'une manœuvre d'instrumentalisation de la part de certaines franges de l'opposition³⁹. La MONUSCO a décidé d'accompagner la mission d'enquête mise en place par les autorités congolaises, dont les conclusions sont très attendues par la population kinoise et la communauté internationale.

3.3. Quelle est alors la pertinence du retrait d'EUPOL ?

Très rapidement après le retrait de la mission EUPOL, la situation politique congolaise a donc testé la capacité opérationnelle de maintien de l'ordre des forces de police nationales et notamment kinoises. Leurs lacunes ont ainsi été exposées, ce qui pose question quant à la pertinence du retrait de la mission de soutien européenne de soutien à la réforme des forces de sécurité.

Le non-renouvellement du mandat d'EUPOL RD Congo est intervenu dans un contexte de désengagement progressif des acteurs internationaux, après l'engouement des années 2000 pour la région. Les élections de 2006 avaient en effet été financées à hauteur de

36. Rikir, *op. cit.*

37. « [Kinshasa : des centaines de corps inhumés dans une fosse commune](#) », *Radio Okapi*, 4 avril 2015.

38. « [Qui sont vraiment les '424 morts' enterrés dans la fosse commune de Maluku ?](#) », *Jeune Afrique*, 7 avril 2015.

39. « [Affaire 'fosse commune' : Mende fustige l'instrumentalisation !](#) », *Forum des As*, 10 avril 2015.

80 % par l'UE⁴⁰ et 800 personnels militaires européens avaient été déployés en soutien à la MONUC pour la période électorale. Celles de 2011, qui avaient reçu un intérêt et un soutien international bien moindre, avaient été entachées d'irrégularités et d'accusations de fraude électorale. Or, la fin de la mission EUPOL en septembre 2014 devrait être suivie par celle de la mission EUSEC dans le courant de l'année 2015. Le Secrétaire général des Nations unies a pour sa part préconisé le 6 janvier 2015 une réduction de 10 % des effectifs de la MONUSCO⁴¹.

Jean-Paul Rikir explique cette décision, prise après analyse de la situation générale en 2012, par le fait que « *les missions déployées sous la bannière de la PSDC sont des missions de gestion de crise ; par nature, elles ne sont pas destinées à s'ancrent dans le paysage d'un pays et à devenir des institutions par elles-mêmes* », tout en reconnaissant qu'« *il reste aujourd'hui encore beaucoup à faire dans le domaine de la réforme de la police en RDC* »⁴². Précisant cette contrainte et la dimension politique de cette décision, Douglas Carpenter explique : « *la capacité en termes de mission PSDC de l'Union européenne n'est pas illimitée. On était obligés de confronter les crises en Ukraine, ce qui se passe en Libye, Syrie, Irak et même dans le Sahel aussi et on avait décidé de prioriser* »⁴³. Face à ce type d'enjeux, l'Union européenne a donc entrepris une réflexion stratégique sur le moment opportun pour mettre fin à la mission EUPOL. Dans le cadre de la programmation du 11^e FED, la décision de 2012 permettait d'envisager et de programmer la transition vers une gestion des anciennes pratiques d'EUPOL par des structures de développement, dans la mesure où la plupart des actions d'EUPOL sont des actions qui sont éligibles pour l'assistance au développement.

Après sept ans de coopération, le retrait européen ne marquait donc pas la complétion du processus de réforme mais résultait de décisions politiques européennes. Pour la RDC, les élections à venir seront décisives en ce qu'elles devraient logiquement marquer un changement au sommet de l'État, le premier depuis la transition politique de 2006, du fait de l'impossibilité constitutionnelle pour le président Kabila de se représenter. Cette perspective entraîne depuis plusieurs mois un raidissement du pouvoir, qui se traduit par une volonté croissante des autorités de tenir à bonne distance les représentants de ses partenaires internationaux⁴⁴.

Commentant la décision de l'UE de mettre fin à EUPOL et EUSEC, le chef de la MONUSCO Martin Kobler, a pour sa part plaidé pour un maintien du soutien européen à la réforme du secteur de la sécurité en RDC, fût-ce par d'autres biais⁴⁵. C'est ce que l'Union européenne a entrepris de faire via des programmes relevant de l'aide au développement, qui prennent le relai d'EUPOL dans la plupart des domaines et relèvent désormais de la Délégation.

40. Gegout Catherine, « The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of the Congo (1996-2006) », *International Peacekeeping*, vol. 16, n° 2, avril 2009, p. 231-244.

41. « [Ban Ki-moon recommande la réduction de la force de la MONUSCO](#) », *Radio Okapi*, 6 janvier 2015.

42. *Ibid.*

43. Carpenter, *op. cit.*

44. Depuis le début de l'année 2015, les tensions entre le gouvernement congolais et la MONUSCO se sont notablement tendues, notamment autour de la coopération entre la mission de l'ONU et les forces armées de RDC dans leur lutte contre les rebelles rwandais des FDLR.

45. « [Martin Kobler salue la contribution de l'Union européenne](#) », *Radio Okapi*, 7 décembre 2013.

Conclusion

L'expérience des deux missions EUPOL en RDC a donc été très importante pour la construction d'une capacité européenne d'intervention dans un contexte de crise. Elle a été suivie par d'autres missions de gestion civile de crises, notamment la mission EUPOL Afghanistan. Sur le terrain congolais, les réalisations attribuables à EUPOL restent pourtant fragiles et n'ont participé qu'à petite échelle à freiner la criminalité au sein des forces de l'ordre. La mission a essentiellement créé une dynamique ; ses réalisations sont donc à consolider, ce qui dépend grandement de la volonté des autorités congolaises et d'une mobilisation suffisante de moyens budgétaires : « *Beaucoup de choses ont été faites, mais disons que la mission a posé les bases essentielles de la réforme.* »⁴⁶

La situation sécuritaire en RDC depuis la fin de la mission européenne, particulièrement au cours des manifestations de janvier dernier, a prouvé les besoins toujours criants d'assainir les pratiques des forces de l'ordre et d'améliorer à la fois les chaînes de commandement et les éventuelles sanctions en cas de manquement grave aux principes et devoirs de la police. La lutte contre l'impunité et une révision des pratiques jugées acceptables par les responsables des forces de l'ordre sont deux éléments centraux dans la redéfinition de l'attitude de la police congolaise.

Le positionnement de la communauté internationale, et notamment de l'Union européenne, au cours du prochain processus électoral sera donc très important, pour à la fois consolider ce qui est né de la coopération congo-européenne, et inciter les acteurs sécuritaires congolais à la retenue et à la poursuite des réformes. C'est pourquoi au Service européen de l'action extérieure, « *on est en train de travailler actuellement sur le grand défi, et le grand défi c'est le cycle électoral qui va commencer [...] vers la fin de cette année, parce qu'il va de soi que parmi les éventuels bailleurs de fonds pour ces élections qui ont un coût indicatif de 2 milliards de dollars il y a l'Union européenne* »⁴⁷ et que l'on commence à réfléchir à l'opportunité et aux conditions de l'envoi d'une mission d'observation électorale.

* * *

L'auteure

Agathe Plauchut est chercheuse associée au GRIP, doctorante en Histoire contemporaine et chargée d'enseignement à Sciences-po Aix-en-Provence. Ses recherches portent sur les questions politiques et sécuritaires dans les Grands Lacs d'Afrique depuis 1986.

Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

46. Matteuzzi, *op. cit.*

47. Carpenter, *op. cit.*