

Evaluation : Contribuer à la prévention et à la lutte contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants en République démocratique du Congo (RESTORE II)

Rapport d'évaluation

Nom du document	Rapport final
Client	RCN J&D
Point focal client	Innocent DUNIA BYAVULWA, innocent.dunia@rcn-rdc.org
Termes de financement	Union Européenne
Consultants	Sara LIWERANT , cheffe de mission Frédéric KAMBA , assistant de recherche 1 Olsen KOYH , assistant de recherche 2
Coordonnateur de la mission	MINE PONDJA Corine, Coordonnatrice cmp@myoag.org Sandra KAMGNO, Assistante de la Coordonnatrice sk@myoag.org
Assurance qualité	Séraphin KUATE KAMGA kks@myoag.org
Version du document	Finale

Oversee Advising Group (OAG)

info@myoag.org | www.myoag.org

30 Septembre 2024

RESUME EXECUTIF

Le projet « Contribuer à la prévention et à la lutte contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants en RDC » (RESTORE II) a été mis en œuvre par un partenariat entre RCN Justice & Démocratie et ARAL. Ce projet avait pour objectif de contribuer à la prévention et à la lutte contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants en RDC. L'objectif spécifique de RESTORE II visait à renforcer les mécanismes de prévention et de réponse aux actes de torture et mauvais traitements, au stade de la garde à vue et de la détention préventive, en appuyant les acteurs étatiques et les initiatives de la société civile.

Financé par l'UE à hauteur de 95 % et par la DGD à hauteur de 5%, RESTORE II s'est déployé, du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2024, dans quatre (4) communes de Kinshasa, à savoir : Bumbu, Ngiri-Ngiri, Masina et N'sele.

Le présent rapport présente l'évaluation finale de RESTORE II. Les critères de l'évaluation portaient sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité ainsi que des critères transversaux notamment, la qualité du partenariat. L'approche méthodologique a combiné une analyse documentaire et une analyse de données empiriques. Ainsi, 60 entretiens ont été réalisés comprenant :

- 21 entretiens avec des OPJ ;
- 4 entretiens avec des OMP ;
- 2 entretiens avec des agents pénitentiaires ;
- 14 entretiens avec des personnels de 6 OSC ;
- 4 entretiens avec des membres de la CNDH ;
- 14 entretiens avec les personnels d'ARAL et de RCN Justice & Démocratie ;
- 1 entretien avec un personnel de la DUE.

Le projet est mu par une cohérence interne claire fondée sur un appui articulé autour de trois directions :

- ▶ La redevabilité, le contrôle et le renforcement des capacités des acteurs judiciaires de la chaîne pénale ;
- ▶ L'implication (et la formation) de la société civile au titre de prévention et de lutte contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants ;
- ▶ La prise en charge de victimes de torture.

RESTORE II a mis en œuvre deux catégories de partenariat. La première entre les porteurs de projet et la seconde catégorie sous forme de conventions entre l'un des partenaires et des OSC. Pour cette dernière, l'ensemble des parties prenantes s'est montré satisfaite. Quant aux relations partenariales entre les porteurs de RESTORE II, elles ont été à l'origine d'un questionnement pertinent, à savoir comment construire un partenariat satisfaisant en tenant compte des contraintes de chacun des partenaires ? En effet, la notion de partenariat en matière d'appui au développement peut présenter des ambiguïtés, particulièrement si la redevabilité est équivalente entre les partenaires mais présente des niveaux de responsabilité différents malgré une relation symétrique apparente.

L'appui à la chaîne pénale constitue le cœur de l'intervention de RESTORE II, et s'inscrit dans la continuité de l'ancrage de RCN Justice & Démocratie dans ce secteur en RDC. L'objectif général présente une pertinence certaine, comme en témoignent la structuration du projet autour des deux Résultats suivants :

R1 - Evolution des pratiques par les acteurs de la GAV et Détention (les acteurs concernés par la garde à vue et la détention préventive en RDC font évoluer leurs pratiques pour réduire les cas de torture et de mauvais traitements) ;

R2 - Mobilisation et RC des OSC. Une coalition d'organisations de la société civile est mobilisée et renforcée pour développer des actions de prévention, documentation, plaidoyer et accompagnement des victimes de torture, et autres traitements cruels, inhumains et dégradants.

Le niveau d'exécution des activités du projet dépasse bien souvent les objectifs, hormis la prise en charge des victimes, et dans une moindre mesure, les activités de redevabilité interne. Cependant, les seuls indicateurs quantitatifs du projet ne permettent pas d'appréhender le changement des comportements

des agents étatiques. Ainsi, l'évaluation présente la pertinence, la cohérence, l'impact et la durabilité des 18 activités menées à partir de l'analyse des entretiens réalisés avec les groupes cibles du projet (OSC, OPJ et OMP) et les porteurs du projet (RCN Justice & Démocratie, d'ARAL).

Le projet RESTORE II a réalisé de nombreuses activités et ce, dans des perspectives différentes, toutes pertinentes. Si elles répondent à l'objectif général du projet, on note une certaine fragmentation au sein des discours des acteurs rencontrés. La pertinence des activités a été appréciée par les acteurs en fonction de leur rôle dans le système pénal et la grande majorité d'entre eux ont une vision morcelée du projet ; dévoilant ainsi une faible synergie entre les nombreuses activités pourtant quasiment toutes menées à bien.

En ce qui concerne le groupe d'acteurs « PNC », le projet a réussi à créer des complémentarités entre les activités (formation, cadre de concertation, coaching, contrôle par les inspections des cachots...).

La formation des OPJ a été largement appréciée, explicitement pour les techniques apprises et implicitement pour la rupture de la routine des OPJ et pour les échanges qu'elle permet avec des interlocuteurs. Outre la dimension technique, l'insertion dans une formation est, pour les OPJ, une preuve de considération et une rupture de leur isolement au sein du commissariat.

Les difficultés de mise en pratique de la formation ont largement été soulignées par les OPJ, particulièrement l'ingérence des autorités (principalement policières ou des interventions judiciaires ou politiques sur leur propre hiérarchie), l'existence de conditions de travail qui ne permettent pas le respect à la lettre des principes enseignés (manque de matériel, de moyens de transport...). En cohérence avec l'économie générale du projet, ce dernier aurait pu inclure les techniques de l'arrestation, les représentations des « criminels » par les policiers et dans cette perspective, les APJ auraient pu être davantage impliqués dans le projet. Au-delà de son contenu, une des limites de ce type d'activités est l'imperméabilité des savoirs enseignés aux dynamiques sociales et aux normes pratiques de tout milieu professionnel. La pertinence de la formation comme outil de changement des comportements est une question récurrente, y compris au sein de RCN Justice & Démocratie. Malgré ses limites, cette activité reste indispensable et doit s'accompagner d'autres dispositifs. En effet, la formation ne peut pas se réduire à l'acquisition d'une technicité et sa mise en œuvre s'inscrit dans un contexte où les pratiques des acteurs répondent à des logiques sociales, à des routines d'interactions et à des représentations.

Le projet a multiplié les entrées pour mettre en œuvre la redevabilité des policiers (contrôle par les OSC, par la CNDH, contrôle par les OMP) mais aussi le contrôle par les magistrats (inspection de la hiérarchie judiciaire dans les Parquets). A ce titre, ces derniers, et spécialement ceux qui n'avaient pas participé à RESTORE I, ont montré une faible implication. Pour autant, l'instauration de « tandems » OMP/OPJ (ou « coaching ») a permis de retisser un lien entre ces deux catégories d'acteurs judiciaires et ont eu pour impact direct la résolution des difficultés que les OPJ pouvaient rencontrer (qualification de l'infraction, solution à apporter à l'affaire...). Cette activité permet ainsi de tenir compte des pratiques possibles de l'application du cadre juridique ou de mettre en œuvre des alternatives à leur contournement.

Les OPJ et les OMP ont souligné que le dépassement du délai maximal de la garde à vue était en forte diminution depuis les inspections des cachots. Cet impact est important mais ne recouvre pas le cœur du projet RESTORE II. Dans cette même perspective, que ce soit à la PCM ou dans les cachots, les conditions matérielles de détention caractérisent des traitements cruels, inhumains et dégradants. RESTORE II ne prévoyait pas d'appui à la réfection des lieux de détention et à ce titre si l'on s'en tient à une lecture stricte du projet, les détenus ne sont pas une cible prioritaire (les actes de torture et traitements cruels, inhumains et dégradants étant très majoritairement le fait d'autres détenus). Pour autant, cette activité a eu un impact certain en matière d'examen, voire de résolution, de détentions irrégulières.

Bien que le terme « cadre de concertation » ne soit pas repris par les interlocuteurs rencontrés, tous ceux qui y ont pris part ont exprimé leur étonnement et leur satisfaction essentiellement en raison de la qualité des participants et spécifiquement les « *grandes personnalités* ». Ces cadres de concertation ont certainement contribué à revaloriser les OPJ et à rapprocher des acteurs qui ne se rencontrent que peu et, dans certains commissariats, ces échanges ont permis de résoudre des difficultés et d'organiser un dialogue entre la population et les policiers,

La logique du projet semble avoir mis sur « les effets en cascade », c'est-à-dire sur la transmission des informations par les commandants, les chefs de pool aux autres agents ; sur les instructions données par les PG aux les procureurs de la République ou au contrôle et au coaching des OMP sur les OPJ. Cette approche est intéressante mais repose sur l'implication de ces acteurs et ne devrait pas faire obstacle à la participation directe des acteurs de terrain aux activités déployées sauf à procéder à un arbitrage clair. Changer les pratiques des policiers requiert de lever l'option entre les publics ciblés ou de considérer, les différentes séquences entre les acteurs, à savoir les logiques existantes entre les OPJ et les APJ et celles entre les chefs hiérarchiques de la police et les OPJ et ou les APJ.

Les activités menées par les OSC et la CNDH pour le respect des droits des justiciables se sont déclinées par :

- ▶ Des actions de sensibilisation de la population (menées par les OSC) ;
- ▶ La mise en place d'un système d'alerte précoce par la population ;
- ▶ Un appui à la CNDH et par la mise en place d'espace d'échanges entre les acteurs de la société civile, de la CNDH et des acteurs judiciaires.

L'examen des entretiens, de l'efficience et de l'efficacité des activités menées par les OSC partenaires de RCN Justice & Démocratie et d'ARAL montrent une implication forte des OSC et de la CNDH, malgré les difficultés rencontrées sur le terrain. Le travail conjoint entre les acteurs de la CNDH et les OSC a permis de constater la force de la légitimité dont la CNDH bénéficie auprès des policiers. En effet, l'appartenance étatique des moniteurs du CNDH constitue aux yeux des OPJ un impact non négligeable qui les distingue des OSC.

L'approche très variée de la sensibilisation de la population, réalisée par différentes OSC, le choix des espaces publics dans lesquels ces activités se sont déroulées ont permis d'atteindre un nombre important de personnes à l'aide de médias divers. La pertinence de la sensibilisation de la population a ainsi été appréciée non seulement par les OSC qui l'ont mené mais aussi par certains magistrats et policiers. En effet, la majorité de ces derniers ont souligné le rôle de la société civile, perçue comme un levier pour contrer les abus de pouvoir des agents étatiques.

Deux activités menées par les OSC présentent d'un point de vue qualitatif des résultats mitigés. D'une part, le système d'alerte précoce des actes de torture ou de traitements cruels, inhumains et dégradants n'a pas apporté les résultats escomptés, et ce par peur de représailles ; la méthodologie reste à élaborer de manière à examiner les marges de manœuvre et la protection des lanceurs d'alerte. D'autre part, si les actions de plaidoyer ont été nombreuses, elles n'ont pas apporté les résultats à la hauteur des attentes « *en raison de l'absence de volonté politique* ».

Enfin, l'on peut compter au titre de succès de RESTORE II, la condamnation d'un policier pour torture et traitements cruels, inhumains et dégradants. Néanmoins, de manière générale la prise en charge des victimes n'a pas produit atteints les résultats attendus. Ce constat peut s'expliquer au regard d'une orientation vers des besoins spécifiques (juridique/judiciaire, médicaux/psychologique) sans construire un accompagnement reliant ces besoins. Or la prise en charge des victimes a une temporalité propre, non standardisée, est marquée par les réticences des victimes à porter plainte, par la peur des représailles, par le temps long d'une procédure judiciaire doublée de représentations du service public judiciaire bien souvent négatives. En d'autres termes, le cœur de métier de l'accompagnement des victimes a été sous-estimé.

De manière générale, RESTORE II se caractérise par une diversification des activités menées pour réaliser un objectif général pertinent. Le projet a eu un impact tangible et fait émerger des questions essentielles sur l'appui au développement. En effet, créer de nouvelles routines professionnelles, faire face ou contourner les logiques sociales qui vont à l'encontre des bonnes pratiques de délivrance du service public reste une question centrale dans un contexte marqué par l'appui au développement dont les logiques sont imperméables aux pratiques des acteurs.

Oversee Advising Group

Think Smart