



REVUE JURIDIQUE THÉMIS

de l'Université de Montréal

SOMMAIRE

Mot du directeur

Didier Lluelles

L'émancipation du représentant à l'action collective :
anecdotes, mascottes et litotes

Laurence Bich-Carrière

Le droit, un objet? Essai d'ontologie juridique

Patrick Garon-Sayegh

L'exploitation minière artisanale en République
démocratique du Congo : quelle contribution des
coopératives minières à son attractivité?

Christian Loseka Mitambo
Mwene Rukakiza

Les juges français en tant qu'agents efficaces du
développement social

Rhondda Waterworth

LES PAGES DU CRDP

Éléments de réflexion à propos d'une définition du droit
des ressources naturelles

Hugo Tremblay

LA LETTRE DE FRANCE

La responsabilité morale de la France dans la tragédie
vietnamienne, enjeu du procès français de l'Agent orange

Kouroch Bellis



L'exploitation minière artisanale en République démocratique du Congo : quelle contribution des coopératives minières à son attractivité ?

*Christian LOSEKA MITAMBO MWENE RUKAKIZA**

**Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo:
What Contribution Do Mining Cooperatives Make to its Attractiveness?**

**La explotación minera artesanal en la República Democrática del Congo:
¿Cómo contribuyen las cooperativas mineras a su atractivo?**

**A exploração mineradora artesanal na República Democrática do Congo:
que contribuição trazem as cooperativas mineradoras à sua atratividade?**

刚果民主共和国的手工采矿：矿业合作社对其吸引力有何贡献？

Résumé

Le présent article examine la contribution des coopératives minières à l'amélioration des conditions socio-économiques et environnementales tant des exploitants artisanaux des mines ou des « creuseurs » que des populations locales directement affectées par l'exploitation minière artisanale. En effet, l'article propose de dégager,

Abstract

This article examines the contribution of mining cooperatives to improving the socio-economic and environmental conditions of both artisanal miners or “diggers” and local populations directly affected by artisanal mining. Indeed, the article proposes to identify, within the framework of this exploitation, on the one

* Master en droits de l'homme et résolution pacifique des conflits, Université du Burundi, licencié à la Faculté de droit de l'Université Officielle de Bukavu (UOB), avocat au barreau du Sud-Kivu (RDC) et chercheur indépendant.
Courriel : mitamborukchris66@gmail.com.

dans le cadre de cette exploitation, d'une part la contribution des coopératives minières à attirer les projets miniers artisanaux et d'autre part les causes et les conséquences de la non-contribution de ce type d'exploitation au développement local, alors que la réforme de 2018, à travers l'institution des coopératives minières, a pour objectif notamment de faire bénéficier les populations riveraines des revenus issus du secteur minier artisanal.

Resumen

El presente artículo examina la contribución de las cooperativas mineras al mejoramiento de las condiciones socio-económicas y ambientales, tanto de los explotadores artesanales de las minas o «excavadores» como de las poblaciones locales directamente afectadas por la explotación minera artesanal. Efectivamente, este artículo se propone aclarar, en el marco de esta explotación, de una parte la contribución de las cooperativas mineras para atraer proyectos mineros artesanales y por otra parte las causas y consecuencias de la falta de contribución de este tipo de explotación para el desarrollo local, mientras que la reforma de 2018, a través de la institución de cooperativas mineras, tiene como objetivo principalmente beneficiar a las poblaciones ribereñas de los ingresos generados por el sector minero artesanal.

摘要

本文探讨了矿业合作社在改善个体采矿者(“creuseurs”)和直接受个体采矿影响的当地居民的社会经济和环境条件方面做出的贡献。文章建议核定,在采矿背景下,矿业合作社对吸引手工采矿项目所做的贡献,以及这类采矿未能促进当地发展的原因和后果,而 2018 年改革的重要目标是通过设立矿业合作社,确保当地百姓从手工采矿部门产生的收入中受益。

hand the contribution of mining cooperatives to attracting artisanal mining projects and on the other hand the causes and consequences of non-contribution of this type of exploitation to local development, while the 2018 reform, through the institution of mining cooperatives, aims in particular to provide local populations with income from the artisanal mining sector.

Resumo

O presente artigo examina a contribuição das cooperativas mineradoras ao melhoramento das condições socio-econômicas e ambientais tanto dos exploradores artesanais das minas ou dos «escavadores», como das populações locais diretamente afetadas pela exploração mineira artesanal. De fato, o artigo se propõe identificar, no quadro dessa exploração, de uma parte a contribuição das cooperativas mineradoras para atrair os projetos mineradores artesanais e, de outra parte, as causas e as consequências da não-contribuição deste tipo de exploração para o desenvolvimento local, visto que a reforma de 2018, através da instituição de cooperativas mineradoras, tem por objetivo notadamente beneficiar as populações ribeirinhas com a renda decorrente do setor mineiro artesanal.

Plan de l'article

Introduction.....	127
I. Considérations théoriques sur l'exploitation minière artisanale: de l'exploitation individuelle à la coopérative minière.....	130
A. Le contexte et le fondement d'institution de la coopérative minière	131
1. Le contexte d'institution de la coopérative minière comme mode de l'EMA	131
2. Le fondement d'institution de la coopérative minière comme mode de l'EMA	133
3. La nature juridique de la coopérative minière.....	136
B. Les obligations légales liées à l'exploitation minière artisanale	139
1. L'obligation de respecter les normes de sécurité, d'hygiène, de l'utilisation de l'eau, de santé et de protection de l'environnement dans la zone d'exploitation minière artisanale	140
2. L'obligation de respecter le Code minier et de l'exploitation artisanale	142
3. L'obligation de contribuer aux coûts de réhabilitation de la zone d'exploitation artisanale	144
4. La gestion du fonds d'atténuation et de réhabilitation des ZEA	145
II. Perspectives pour une meilleure contribution de l'exploitation minière artisanale au développement local.....	147
A. Les rapports asymétriques entre la législation minière artisanale et la pratique minière en RDC	148
1. La production minière artisanale: un impact mitigé sur les conditions de vie de la population locale	149

2. L'absence de volonté politique de l'État et la persistance des pratiques opaques.....	150
3. L'exploitation minière artisanale : militarisation de l'économie qui va au-delà de la question minière	152
B. L'exploitation minière artisanale face au développement local : une responsabilité partagée mais différenciée	153
1. La participation de l'État congolais dans les coopératives minières	154
2. L'insertion de l'approche participative des communautés locales dans la gestion des coopératives minières	156
3. La redynamisation du <i>Basket Fund</i>	158
4. L'obligation des coopératives minières à encourager les pratiques agricoles des populations avoisinant les ZEA.....	159
Conclusion	160

La République démocratique du Congo (RDC) est un pays à « scandale géologique » en matière de ressources minières, lesquelles constituent un atout indéniable pour assurer son développement socio-économique¹. Au regard de l'importance de ces ressources minières dans la croissance, le développement et la lutte contre la pauvreté de la population congolaise, il est indispensable de fixer des règles efficaces pour leur exploitation². De l'État indépendant du Congo à la RDC, plusieurs textes légaux et réglementaires ont été adoptés concernant la recherche et l'exploitation des substances minérales sur le territoire national³. Actuellement, la législation en vigueur

¹ La République démocratique du Congo est sans doute l'un des pays africains les plus riches en raison des ressources minières. Cette richesse, bien encadrée, servira le pays à stimuler le niveau de vie et surtout le développement social et économique des congolais, et également à garantir l'accès aux services sociaux de base, notamment l'accès aux soins de santé, à l'eau potable et à l'énergie dans les limites de chaque zone d'exploitation artisanale en particulier, et sur toute l'étendue du territoire national en général: JUSTICE POUR TOUS (FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE), *Les coulisses de l'exploitation minière artisanale au Sud-Kivu en RD Congo*, rapport sur le projet de renforcement du système de taxation minière pour le développement en RDC, décembre 2021, p. iii, en ligne: <<https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/FLUX%20FINANCIER%20CORRECTE.pdf>>.

² Ici, la souveraineté nationale de la RDC s'exprime en ces termes: tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales, qui doivent leur être redistribuées équitablement par l'État. Voir à cet effet, l'article 9 de la Constitution (*Constitution de la République démocratique du Congo*, Assemblée nationale, Kinshasa, février 2006, en ligne: <<https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/r2e002/30fc959de50075fb86d6f23e93148d2f48056a21.pdf>>) qui dispose: « L'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental. Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'État visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi. » Voir aussi l'article 58 de la Constitution: « Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement. » Dans cette même philosophie de souveraineté nationale, l'article 3 al. 1^{er} de la *Loi n° 18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier* de la RDC renchérit: « Les gîtes des substances minérales, y compris les gîtes artificiels, les eaux souterraines et les gîtes géothermiques se trouvant sur la surface du sol ou renfermés dans le sous-sol ou dans les cours d'eaux du territoire national sont la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État, fondée sur sa souveraineté sur les ressources naturelles. »

³ Il y a eu le *Décret du 16 décembre 1910* modifié et complété par le *Décret du 16 avril 1919* par lequel le gouvernement du Congo belge avait réglementé la recherche et l'exploitation minières uniquement dans le Katanga. Cette législation a été plus tard abrogée et remplacée par le *Décret du 24 septembre 1937 pour l'ensemble du territoire*

est la *Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier*, telle que modifiée et complétée par la *Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier*⁴ (ci-après « Code minier »). Le Code minier tel que révisé à ce jour reste l'expression de la nouvelle politique minière de la RDC. Cette loi garantit et sécurise les intérêts des opérateurs miniers⁵, tout en veillant à l'équilibre des profits que ceux-ci et l'État congolais tirent des activités minières. Elle permet enfin aux populations vivant dans les zones d'extraction minière d'y trouver leur compte⁶. Il ressort de l'application de la *Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier* que trois formes d'exploitation minière sont organisées en RDC : l'exploitation industrielle, l'exploitation à petite échelle ainsi que l'exploitation artisanale⁷.

Le Code minier, révisé en 2018, contient plusieurs dispositions dont certaines sont relatives à l'exploitation minière artisanale (ci-après « EMA »). En effet, le législateur congolais, soucieux de répondre aux besoins économiques et sociaux de la population⁸, a réorienté la politique minière artisanale vers un régime juridique progressiste en assurant une sécurité juridique

national. Ce décret est resté en vigueur jusqu'en 1967, année de la promulgation de la première législation minière du Congo indépendant par l'*Ordonnance-loi n° 67/231 du 3 mai 1967 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures*. Cette dernière a été à son tour abrogée par l'*Ordonnance-loi n° 81-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures*. Voir RDC (MINISTÈRE DES MINES), en ligne : <<https://mines.gouv.cd/fr/legislation-miniere/>>.

⁴ *Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier*, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/Loi.18.001.09.03.2018.html>>.

⁵ Stefaan MARYSSE et Claudine TSHIMANGA, « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? », dans Stefaan MARYSSE et Jean OMASAMBO (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, coll. « Cahiers africains », Paris, L'Harmattan, p. 11, en ligne : <<https://www.eca-creac.eu/sites/default/files/pdf/2012-01-marysse-tshimanga.pdf>>.

⁶ Voir RDC (MINISTÈRE DES MINES ET DES HYDROCARBURES), *Guide de l'investisseur du secteur des mines et hydrocarbures*, Cellule technique de coordination et de planification minière, juin 2003, p. 37, en ligne : <https://www.miningcongo.cd/pdf_divers/Guide_Investisseur02.pdf>.

⁷ Exposé des motifs de la *Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier*, préc., note 4.

⁸ La majorité de la population à l'Est survit grâce à l'exploitation minière artisanale ; celle-ci leur garantissant des moyens de survie, pour essayer de se sortir de la misère la plus extrême qui soit. Lire Frédéric TRIEST, « Le secteur minier artisanal à l'Est de la RDC : état des lieux et perspectives », *Justice et Paix*, 16 mai 2021, p. 3, en ligne : <<https://>

des activités minières artisanales dans le but d'attirer des projets miniers dans l'EMA⁹. Cela a conduit le législateur à opter pour une exploitation minière artisanale « par la coopérative », système capable de répondre aux attentes liées à l'absence de développement local des communautés environnant les gîtes érigés en zone d'exploitation artisanale (ci-après « ZEA »).

Cette philosophie s'inscrit dans l'esprit de l'article 58 de la Constitution de 2006 qui dispose : « Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement. »¹⁰ C'est ainsi que dans le cadre de l'exploitation minière artisanale en RDC, le mécanisme d'atténuation et de réhabilitation des gîtes érigées en zones d'exploitation artisanale a été introduit par le législateur pour favoriser la protection de l'environnement dans les ZEA et leur proximité.

En effet, la diversité des défis qui caractérisaient l'EMA avant la révision de 2018 était l'un des obstacles majeurs qui ont freiné l'EMA à stimuler le développement socio-économique de la population locale. Dans cet objectif, le législateur a invité tous les creuseurs à s'affilier à des coopératives pour effectuer l'EMA. À ce titre, il nous semble pertinent de souligner que seule la coopérative minière peut exploiter artisanalement en RDC. Cette place accordée à la coopérative minière dans l'EMA montre fort bien son importance dans le développement socio-économique de la population locale. À ce sujet, la volonté de promouvoir la coopérative minière a été exprimée en 2010 lors de la suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu. La matérialisation de cet objectif conduira, en 2018, à l'institution de la coopérative minière comme mode d'exploitation minière artisanale.

www.justicepaix.be/le-secteur-minier-artisanal-a-l-est-de-la-rdc-etat-des-lieux-et-perspectives/.

⁹ L'objectif étant d'élaborer et d'adopter les dispositions modernes adaptées à la réalité minière du pays et visant à promouvoir la coopérative minière comme mode d'exploitation minière artisanale. Pour ce faire, l'encadrement juridique de l'exploitation minière artisanale est une nécessité pour attirer de façon durable les projets miniers, développer ce secteur dynamique et pourvoyeur d'emplois pour la plupart des Congolais. Il n'y a pas de développement socio-économique du secteur minier artisanal sans un cadre juridique propice.

¹⁰ *Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006*, J.O.RDC, 52^e année, numéro spécial, Kinshasa, 5 février 2011.

Notons que l'EMA par la coopérative minière se propose de supplanter les défis, notamment la carence des aspects pointilleux relatifs au développement local qu'était censé apporter l'exploitation minière artisanale aux communautés locales directement concernées par les gîtes érigés en ZEA¹¹. Idéalement, ces coopératives minières doivent évoluer vers des structures semi-industrielles afin de contribuer au développement local et favoriser l'émergence d'une classe moyenne congolaise¹².

Nous partirons de l'examen du régime juridique applicable à l'exploitation minière artisanale en RDC (I), pour montrer le passage réussi d'une simple faculté de regroupement des exploitants miniers artisanaux à une obligation légale de s'affilier aux coopératives. Ensuite, nous jetterons une œillade sur la nature juridique d'une coopérative minière.

D'autre part, nous étudierons comment l'EMA par coopératives est la réponse aux défis de développement socio-économique, et par là, censée attirer les projets miniers artisanaux (II). Cette réflexion s'inscrit dans le débat sur l'évaluation normative des réformes du Code minier de 2002 intervenues en 2018 pour faire profiter les populations pauvres des retombées de l'exploitation minière.

I. Considérations théoriques sur l'exploitation minière artisanale: de l'exploitation individuelle à la coopérative minière

À l'issue de la libéralisation du secteur minier congolais de 2002, le gouvernement a multiplié les efforts pour intégrer l'exploitation minière artisanale à l'économie formelle¹³. Depuis 2002, l'exploitation minière arti-

¹¹ COORDINATION DES ACTIONS DE PLAIDOYER DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES, *Note technique sur l'objet de la dotation pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier*, Kinshasa, août 2019, p. 1, en ligne: <[https://www.congomines.org\(2\).pdf](https://www.congomines.org(2).pdf)>.

¹² Anuarite BASHIZI et Sara GEENEN, « Les limites d'une "gouvernance par le bas": les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu », dans Stefaan MARYSSE et Jean OMASOMBO TSHONDA (dir.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles: changements et continuités*, coll. « Cahiers africains », Paris, L'Harmattan, 2015, p. 229, en ligne: <<https://www.eca-creac.eu/sites/default/files/pdf/2014-11-bashizi-geenen.pdf>>.

¹³ Emery MUKENDI WAFWANA, *Droit Minier: Principes de gestion du domaine minier*, vol. I, Kinshasa, Juricongo, Bruylant, 2005, p. 43.

sanale est censée contribuer au développement des communautés locales environnant les gîtes érigés en zones d'exploitation artisanale¹⁴ à travers le fonds d'atténuation et de réhabilitation, et bien d'autres obligations. La modification du Code minier de 2002 intervenue en 2018 a introduit une nouvelle réorientation de la politique minière en RDC¹⁵. En effet, en ce qui concerne l'exploitation minière artisanale, le texte a restreint l'accès à l'exploitation artisanale aux seules personnes physiques majeures de nationalité congolaise, membres d'une coopérative agréée¹⁶.

A. Le contexte et le fondement d'institution de la coopérative minière

L'exploitation minière artisanale de 2002 n'a pas donné d'impulsion au développement des communautés locales environnant les gîtes érigés en ZEA. Face à cette situation, les initiatives de réforme ont été amorcées. Le développement des communautés locales semble trouver remède à travers l'institution de l'exploitation artisanale par la coopérative.

1. Le contexte d'institution de la coopérative minière comme mode de l'EMA

En 2002, dans le secteur minier, la RDC est passée de l'État-entrepreneur à l'État-régulateur¹⁷ des activités minières. En effet, l'extraction minière

¹⁴ BUREAU D'ÉTUDES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES, *Comprendre les inégalités dans l'exploitation minière en République démocratique du Congo. Regard sur les mines de Twangiza et Mushinga (Sud-Kivu) et Rubaya (Nord-Kivu)*, Bukavu, septembre 2020, p. 5, en ligne: <<https://congominer.org/system/attachments/assets/000/001/988/original/BEST.pdf?1602240596>>.

¹⁵ Timothée TSEKI NZALABATU, *Le droit minier congolais*, Paris, Edilivre, 2020, p. 56.

¹⁶ Agathe SMYTH, « Le Code minier en RD Congo: les enjeux de la réforme », *Justice et Paix*, Bruxelles, 19 juillet 2019, p. 5, en ligne: <<https://www.justicepaix.be/code-minier-en-rd-congo-les-enjeux-de-la-reforme/>>.

¹⁷ Paulin IBANDA KABAKA, *L'intervention de l'État dans l'économie: du laisser-faire à régulation*, 2016, p. 9, en ligne: <<https://hal.science/hal-01287474/document>>. La rédaction du Code minier de 2002 fut l'aboutissement d'un long processus à l'issue duquel l'État passait du monopole exclusif sur l'exploitation minière à la libéralisation du secteur minier. La décision de limiter le rôle de l'État fut inspirée par le désir de libéraliser le secteur, mais aussi par les expériences tirées des régimes précédents, qui ne prévoyaient aucune limite à la souveraineté de l'État et ne plaçaient pas les investisseurs à l'abri de mesures arbitraires de la part de celui-ci. En intervenant en économie, l'État exerce aussi la fonction de redistribution des revenus et de la richesse nationale. Or,

artisanale assure des moyens de subsistance aux personnes (creuseurs individuels) ainsi que le développement local des gîtes érigés en ZEA, avec des effets négatifs sur la vie sociale, la santé, l'environnement et également les conflits fonciers entre occupants du sol¹⁸. Ces préoccupations relatives à ces effets négatifs ont déclenché une série d'interventions politiques liées à la réforme du secteur minier artisanal parce que l'exploitation minière artisanale n'a pas su rencontrer les attentes de la population locale.

En 2010, l'exploitation minière artisanale a été suspendue par l'Arrêté n° 705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les Provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Cette suspension est intervenue entre autres aux motifs que l'exploitation minière artisanale favorise l'exploitation illégale et le commerce illicite des ressources minérales, la prolifération et le trafic d'armes par des groupes armés, la fraude et la contrebande minière¹⁹.

À la levée de la suspension des activités minières artisanales, les creuseurs individuels ont été invités à s'organiser en coopératives pour effectuer l'exploitation minière artisanale. Alors que le Code minier congolais de 2002 reconnaissait les creuseurs individuels (qui ont besoin d'acheter un permis), l'Arrêté n° 0034/CAB.MIN/MINES/ 01/2011 du 1^{er} mars 2011 portant levée de la mesure de suspension des activités minières²⁰ dans les trois provinces susvisées exige maintenant que tous les mineurs artisanaux

cette richesse ne satisfait toujours pas aux principes de la justice et de l'équité sociale, d'où le rôle de l'État de devoir restaurer cette justice et cette équité sociale en agissant dans l'économie.

¹⁸ Alain LIGER, « Substances minérales et propriété foncière », (2014) 74-2 *Annales des mines. Responsabilité & Environnement* 18, en ligne: <<https://Annales.org/edit/re/2014/re74/RE-74-article-LIGER.pdf>>.

¹⁹ Lire l'exposé des motifs de l'Arrêté n° 705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les Provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu; Sara GEENEN, Gabriel KAMUNDALA et Francine IRAGI, « Le pari qui paralysait: La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu », dans Stefaan MARYSSE, Filip REYNTJENS et Stef VANDEGINSTE (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, p. 161, en ligne: <http://cegem.com/wp-content/uploads/2015/08/Geenen-et-al-2011_Le-pari-qui-paralysait.pdf>. La présente réflexion s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de la contribution des coopératives minières comme mode d'exploitation artisanale en RDC, cinq ans déjà depuis la révision de 2018 du Code minier congolais de 2002. Quel est le bilan d'attractivité des projets miniers artisanaux?

²⁰ Arrêté n° 0034/CAB.MIN/MINES/ 01/2011 du 1^{er} mars 2011 portant levée de la mesure de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, du Nord-Kivu et

se regroupent dans des coopératives. Les coopératives peuvent demander un permis de recherche à l'intérieur d'une zone d'exploitation artisanale.

C'est ainsi qu'en 2012, soit 10 ans après l'adoption du Code minier de 2002 et ses mesures d'application, la RDC entreprit le processus de révision de cette législation, afin de pallier la carence des aspects pointilleux relatifs au développement local qu'était censée apporter l'exploitation minière artisanale aux communautés locales directement concernées par les gîtes érigés en ZEA²¹.

En conséquence, en 2018, on a abouti à l'institution de l'EMA par la coopérative visant à imposer à chaque exploitant individuel de s'y affilier. Idéalement, ces coopératives minières doivent évoluer vers des structures semi-industrielles afin de contribuer au développement local et favoriser l'émergence d'une classe moyenne congolaise²².

2. Le fondement d'institution de la coopérative minière comme mode de l'EMA

Les coopératives minières doivent leur paternité à l'Ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966 dite « loi Bakajika »²³. Ensuite, est adoptée l'Ordonnance-loi n° 67-231 du 11 mai 1967²⁴ qui instituera l'option, pour les creuseurs, de se regrouper désormais en coopératives minières²⁵. Le législateur minier de cette époque s'est inscrit dans le jalon du développement pour migrer vers une classe moyenne congolaise. Les coopératives minières devaient permettre de promouvoir la croissance sociale et économique et d'améliorer la qualité de vie des Congolais. Pourtant, l'EMA s'est vue laissée à la merci de toute personne le pouvant, à exploiter les minerais

du Sud-Kivu, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/JO/2011/AM.0035.01.11.01.03.2011.htm>>.

²¹ COORDINATION DES ACTIONS DE PLAIDOYER DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES, préc., note 11, p. 1.

²² A. BASHIZI et S. GEENEN, préc., note 12.

²³ Après l'indépendance, le législateur congolais a procédé à la prise de mesures pour recouvrir sa souveraineté nationale sur ses minerais.

²⁴ *Ordonnance-loi n° 67/261 du 11 mai 1967 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures*, Moniteur congolais, 1^{er} mars 1968, 9^e année, n° 5, p. 563.

²⁵ Art. 32, *id.*, et art. 101 de l'*Ordonnance n° 67-416 du 23 septembre 1967 portant règlement minier*, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/O.67.416.23.09.1967.htm>> (ci-après « Règlement minier de 1967 »).

sans justifier d'aucun titre suivant l'esprit et la lettre des Ordonnances-lois de 1981 et 1982.

C'est en 2002, l'année marquant la réforme de presque toute la législation économique de la RDC, que le coopératisme minier est réintégré dans la loi. La RDC est animée par le souci de réformer le secteur minier afin de lutter contre la pauvreté et repositionner le pays sur la voie de la croissance. L'objectif était de contrôler les revenus issus de l'EMA en offrant aux creuseurs la possibilité de se regrouper en coopératives minières.

En 2010, l'application de la législation minière de 2002 relativement à l'exploitation minière artisanale a été suspendue pour l'Est de la RDC. Pour Jeff Mbiya

en dépit des efforts de la libéralisation du secteur minier de 2002 et d'énormes opportunités de développement subséquentes, nombreux analystes parlent de « la pauvreté derrière les mines » en raison du paradoxe entre le développement de l'industrie minière et la pauvreté qui caractérise le niveau de vie des communautés locales. Ainsi, même si les conditions de vie sont meilleures au Katanga que dans la plupart des provinces de la RDC, elles restent très précaires au regard des différents indicateurs socio-économiques (pauvreté, éducation, santé, habitat, eau, électricité, etc.). Le niveau de la pauvreté est pratiquement le même que pour l'ensemble de la RDC et les conditions de vie y sont loin d'être acceptables.²⁶

En ce qui concerne l'exploitation minière artisanale, « l'étude a identifié des impacts principaux, notamment la dégradation des sols et du paysage, la pollution des eaux superficielles, la dégradation de l'environnement, etc. »²⁷.

²⁶ Jeff MBIYA, *L'exploitation minière au cœur des zones rurales : quel développement pour les communautés locales ? Comprendre pleinement la perception, les attentes et les priorités des communautés locales ainsi que l'impact de l'exploitation minière au sud-Katanga, République démocratique du Congo (RDC)*, Catholic Organization for Relief and Development Aid, rapport, Kinshasa, décembre 2015, p. 20; Fridolin KIMONGE, « Le contenu local dans le secteur minier en RDC : pour quel résultat ? », dans Sara GEENEN, Aymar NYENYEZI BISOKA et An ANSOMS (dir.), *Conjonctures de l'Afrique centrale 2019*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 312; BANQUE MONDIALE, *République démocratique du Congo. Diagnostic systématique pays. Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité partagée dans un pays fragile sortant d'un conflit*, rapport n° 112733-ZR, mars 2018, p. 23, en ligne : <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/546161529596307732/text/112733-SCD-FRENCH-P155518-PUBLIC.txt>>.

²⁷ PROMINES, « Évaluation stratégique environnementale et sociale du secteur minier de la République Démocratique du Congo », Kinshasa, 14 février 2014, p. 20, en ligne :

Or, les reformes législatives entreprises avant 2018 dans le secteur minier artisanal semblaient accorder plus d'attention à ces préalables. Les droits des communautés locales ainsi que leurs intérêts n'ont été que lettres mortes, ce qui a déclenché la réforme qui a donné lieu à la promulgation de la législation minière de 2018. L'article 26 al. 1^{er} de la loi révisée dispose que « [s]ans préjudice des dispositions de l'article 27 ci-dessous, seules les personnes physiques majeures de nationalité congolaise détentrices des cartes d'exploitant artisanal et affiliées aux coopératives minières ou des produits de carrières agréées sont éligibles à l'exploitation artisanale ». Et l'article 111 renchérit : « Dans la zone d'exploitation artisanale, seuls les membres des coopératives minières ou des produits de carrières agréées sont autorisés à y accéder pour exploiter toute substance minérale classée en mines ou produits de carrières. »²⁸

Pour Tracy Mbuyu, par l'exploitation minière artisanale dans les coopératives, le législateur a compris que « les objectifs de développement local ne seraient pas atteints sans de réels programmes de base au niveau des localités, répondant plus spécifiquement aux contingences particulières qui s'y retrouvent »²⁹. En effet, l'étroite interdépendance entre le développement général et le développement local³⁰ exige la coordination des activités de développement local avec les autres programmes de développement de l'ensemble du pays. Le législateur congolais « pèse désormais mieux ces enjeux. [et l]à où le code libéralisé de 2002 recherchait à assurer et garantir la rentabilité de l'exploitation minière artisanale, le Code révisé recherche entre autres à renforcer les mesures propres à assurer le développement local des communautés voisines des gîtes érigés en ZEA, et ce sur le long terme. »³¹

<<https://congomines.org/system/attachments/assets/000/000/511/original/Promines-2014-Rapport-devaluation-du-secteur-minier-en-RDC.pdf?1430929026>>.

²⁸ Lire les articles 26 al. 1^{er} et 111 de la *Loi n° 18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier*, J.O. RDC, 59^e année, numéro spécial, Kinshasa, 28 mars 2018.

²⁹ Tracy MBUYU KABWE, *Le mouvement de révision des codes miniers en Afrique : l'exemple de la République démocratique du Congo*, mémoire de maîtrise, Master II Droit des relations Économiques internationales, Université Panthéon-Assas, 2019, p. 53.

³⁰ Le développement général est entendu comme l'ensemble du processus de développement économico-socio-culturel dans l'ensemble du pays tandis que le développement local est compris comme le développement des communautés victimes des effets néfastes à la santé, à l'environnement, à la sécurité, à l'hygiène, etc. causés par l'exploitation minière artisanale.

³¹ T. MBUYU KABWE, préc., note 29, p. 54

3. La nature juridique de la coopérative minière

L'exploitation minière artisanale a créé des attentes non seulement dans le chef du gouvernement aux niveaux central et local, mais aussi dans le chef des communautés locales environnant les gîtes érigés en ZEA. Le défi qui demeure est celui de convertir les opportunités qu'offrent l'exploitation minière artisanale en véritable levier de croissance et de développement local, particulièrement des populations vivant dans les zones d'extraction artisanale³².

Par exploitation minière artisanale, il faut entendre « toute activité par laquelle un exploitant artisanal, se livre, dans une zone d'exploitation artisanale à l'extraction et à la concentration des substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédés non industriels conformément aux dispositions du présent Code »³³. L'exploitant artisanal, est pour sa part « toute personne physique majeure de nationalité congolaise détentrice d'une carte d'exploitant artisanal en cours de validité membre d'une coopérative minière qui se livre aux travaux d'exploitation artisanale des substances minérales à l'intérieur d'une zone d'exploitation artisanale »³⁴.

Il ressort de ces définitions que l'exploitation minière artisanale est réservée uniquement aux nationaux, soit des personnes majeures regroupées au sein des coopératives minières. La coopérative minière désigne finalement toute « société coopérative régie par l'Acte Uniforme du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives regroupant les exploitants artisanaux, agréée par le ministre, et s'adonnant à l'exploitation artisanale de substances minérales ou de produits de carrières à l'intérieur d'une zone d'exploitation artisanale »³⁵.

³² PLATEFORME DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE INTERVENANT DANS LE SECTEUR MINIER (POM), *Étude comparée sur les pratiques de constitution et de gestion des fonds communautaires pour le développement local dans le secteur extractif*, Lubumbashi, octobre 2015, p. 5, en ligne : <https://congomin.es.org/system/attachments/assets/000/001/098/original/POM_Rapport_d%C3%A9tude_compar%C3%A9e_sur_les_pratiques_de_constitution_et_de_gestion_des_fonds_communautaire_de_d%C3%A9veloppement_local_dans_le_secteur_minier.pdf?1459506394>.

³³ Article 1^{er}, point 21 de la *Loi n° 18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier*, J.O. RDC, 59^e année, numéro spécial, Kinshasa, 28 mars 2018.

³⁴ *Id.*, point 19 bis.

³⁵ *Id.*, point 10 ter.

La lecture combinée du Code minier de 2002 et ses mesures d'application indique qu'il n'existait aucune disposition contraignante relative à l'exploitation minière artisanale par la coopérative. Avant la révision de 2018 et en l'absence des dispositions contraignantes du Code minier sur l'exploitation minière artisanale par la coopérative minière, les creuseurs individuels étaient soumis à réhabiliter leurs zones d'exploitation découlant de leurs obligations contractuelles.

En effet, chaque exploitant minier artisanal était censé contribuer à la hauteur de 10 % du montant fixé pour l'obtention de la carte d'exploitant artisanal pour soutenir les projets de développement local. Cependant, il faut noter que cette approche individualiste de la responsabilité sociétale et environnementale des exploitants miniers artisanaux semblait ne pas s'attaquer à la racine des problèmes de l'exploitation minière artisanale sur le développement local de la population. Ainsi, les revenus issus de l'extraction minière artisanale échappaient au développement local³⁶, eu égard aux impacts négatifs que cette extraction provoque sur les communautés riveraines des gîtes érigés en ZEA. C'est justement pour ces raisons que, lors de la révision du Code minier de 2002, l'exploitation minière artisanale est passée d'une approche individualiste à une approche de regroupement au sein d'une coopérative minière.

L'article 5 al. 2 du Code minier révisé dispose ainsi que

[T]oute personne physique majeure de nationalité congolaise, excepté la femme enceinte, qui désire se livrer à l'exploitation artisanale des substances minérales sur toute l'étendue du territoire national, ne peut le faire que dans le cadre d'une coopérative minière agréée, conformément aux dispositions du présent Code et dont l'adhésion est subordonnée à la détention d'une carte d'exploitant artisanal.

Il ressort de cet article que la coopérative minière est un mécanisme par l'entremise duquel les revenus issus du secteur minier artisanal seront contrôlés par l'État dans le but de contribuer au financement des projets de développement local de la population.

³⁶ Christian BAHATI BAHALA, « Regroupement des creuseurs en coopérative. Une mesure pour édifier le processus de traçabilité, mais qui en cache une inquiétude sur sa validité en droit positif congolais », dans Stefaan MARYSSE, Filip REYNTJENS et Stef VANDEGINSTE (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 187.

L'Acte uniforme relatif aux sociétés coopératives (ci-après « AUSCOOP ») définit une société coopérative comme « un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs »³⁷. La lecture du Code minier révisé et de l'Acte uniforme sur les sociétés coopératives nous permet de cerner la perspicacité et les observations prospectives des dispositions qui régissent les sociétés coopératives dans le secteur minier artisanal.

L'exploitation minière artisanale et la commercialisation des minerais y afférents se font donc par la coopérative minière. À ce titre, l'article 114 bis du Code minier tel que révisé à ce jour dispose que « [l]a coopérative minière et/ou des produits de carrières agréée est autorisée à exploiter toute substance minérale exploitable artisanalement et à la commercialiser localement conformément aux dispositions du présent Code et de ses mesures d'application »³⁸. En effet, il ressort de ce qui précède qu'une société peut être commerciale soit par sa forme (commercialité par la forme), soit par son objet (commercialité par l'objet)³⁹. La forme commerciale est même reconnue à des sociétés coopératives. Ainsi, l'Acte uniforme sur les sociétés coopératives dispose en son article 21 que « l'objet de la société coopérative détermine le caractère civil ou commercial de celle-ci »⁴⁰.

Pour l'heure, la lecture combinée des dispositions des articles 114 bis du Code minier et 21 de l'Acte uniforme sur les sociétés coopératives explique mieux que les coopératives minières sont des sociétés commerciales, avec la possibilité d'opter soit pour une société coopérative simplifiée, soit pour une société coopérative dotée d'un conseil d'administration, même si les cloisons ne sont pas très étanches entre les deux formes de coopératives⁴¹.

³⁷ Article 4 al. 1 de l'*Acte uniforme relatif aux droits des sociétés coopératives du 15 décembre 2010*, J.O. OHADA, 15^e année, n° 23, 11 février 2011.

³⁸ L'article 114 bis du Code minier tel que révisé.

³⁹ Article 6 de l'*Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique*, J.O. OHADA, adopté le 30 janvier 2014, numéro spécial, 4 février 2014.

⁴⁰ *Id.*, art. 21.

⁴¹ L'AUSCOOP constitue la législation de base de toutes les sociétés coopératives de l'espace OHADA, exception faite aux coopératives d'épargne et de crédit qui sont régies par loi interne en la matière. Il offre un cadre juridique approprié pour attirer les acteurs économiques vers l'économie formelle.

L'AUSCOOP offre un régime juridique moderne et adapté aux sociétés coopératives comparativement au Décret de 1956 sur les sociétés coopératives en RDC⁴². Les coopérateurs sont à la fois clients (coopérateurs) et associés. Pour cela, ils peuvent être fournisseurs ou prestataires de services et détenir les parts sociales comme associés.

Avant 2018, la nature juridique d'une coopérative minière vacillait entre une société coopérative et une association sans but lucratif (ASBL)⁴³. À en croire le Règlement minier de 2003⁴⁴, dès son agrément, la coopérative minière adoptait la personnalité juridique de « personne morale autonome »⁴⁵. Le Règlement minier de 2003 renvoyait à la fois au Décret de 1956 sur les sociétés coopératives et à la *Loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique*⁴⁶. Par conséquent, il était difficile d'établir quelle forme juridique pouvait prendre une coopérative minière.

B. Les obligations légales liées à l'exploitation minière artisanale

L'interventionnisme étatique indirect est marqué, sans conteste, par le fait que l'État se cache derrière ses normes pour réguler les activités économiques. Il revêt la forme d'une simple intervention, souvent normative, parfois incitative, régulatrice de l'activité économique des personnes privées, qui reste théoriquement libre. L'État réglemente, impose, autorise. Il modèle l'activité économique en agissant de l'extérieur sur les conditions de la production, de la distribution ou de la consommation et oblige ainsi les entreprises privées à se conformer aux buts visés par les gouvernants.

L'article 114 bis du Code minier tel que révisé.

⁴² Décret du 24 mars 1956 portant coopératives, en ligne : <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/Cng189374.pdf>>.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier tel que modifié et complété par le Décret n° 18/024 du 8 juin 2018, 59^e année, numéro spécial, 12 juin 2018 (ci-après « Règlement minier de 2003 »).

⁴⁵ Christian BAHATI BAHALA, « Hybridation normative et institutionnelle dans les coopératives minières. Entre ouverture à un pluralisme juridique et ineffectivité du droit coopératif congolais », (2017) 32-1 R.C.D.S. 137.

⁴⁶ *Loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique*, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/loi0042001.20.07.2001.asbl.htm>>.

Ainsi, l'exploitation minière artisanale a pris un tournant nouveau en 2018 après la révision du Code minier de 2002. En fait, dans ce même élan de libéralisation, la révision du Code minier a pris en compte le développement local des populations vivant près des gîtes érigés en ZAE en adoptant une politique minière plus rassurée afin que les communautés locales tirent profit de l'exploitation minière artisanale. Dans cette optique, le Code minier de 2002 étant défaillant sur le développement local ; le législateur de 2018 y remédie en assurant aux communautés locales un cadre de vie sain et une garantie de l'amélioration du niveau de vie.

Dans le sillage de la réforme du régime juridique de l'exploitation minière artisanale, l'obligation de production préalable d'une étude d'impact environnemental et social (ci-après « EIES ») est exemptée. Cependant, l'exploitant minier artisanal ne passe pas à côté de certaines exigences liées à l'environnement, couchées dans un Code de bonne conduite de l'exploitant artisanal. À ce titre, il y a notamment ajout de l'obligation d'atténuer l'impact des activités de l'EMA sur la faune et la flore et celle de contribuer au développement local.

1. L'obligation de respecter les normes de sécurité, d'hygiène, de l'utilisation de l'eau, de santé et de protection de l'environnement dans la zone d'exploitation minière artisanale

L'article 112 al. 1^{er} du Code minier révisé dispose que

La coopérative minière ou des produits de carrières et l'exploitant artisanal des mines, chacun en ce qui le concerne, respectent les normes en matière de sécurité, d'hygiène, d'utilisation de l'eau et de protection de l'environnement qui s'appliquent à son exploitation conformément à la réglementation en vigueur.

Il ressort de cet article qu'à la demande de la carte d'exploitant, les requérants sont tenus de présenter l'engagement écrit de respecter la réglementation en matière d'hygiène, de santé et de sécurité dans les zones d'exploitation artisanale. Cette carte peut même être retirée en cas de manquement à l'obligation de respecter les normes de sécurité et d'hygiène conformément à une réglementation particulière en la matière. En outre, le Code minier en son article 207 dispose que « L'exploitation des mines est soumise aux mesures de sécurité, d'hygiène et de protection édictées par des règlements spéciaux »⁴⁷.

⁴⁷ Voir aussi l'article 492 du Règlement minier de 2003.

En effet, l'article 167 de la *Loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 telle que modifiée et complétée par la Loi n° 16/010 du 15 juillet 2016 portant Code du travail*⁴⁸ prévoit que toute entreprise ou tout établissement de quelque nature que ce soit occupant des travailleurs a l'obligation de constituer un comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail. En 2008, une mesure d'application de cet article a été prise. Il s'agit de l'*Arrêté ministériel n° 12/CAB.MIN/ETPS/043/2008 du 08 août 2008 fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement des comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail*.

L'article 2 de l'Arrêté de 2008 dispose que

Sans préjudice des dispositions de l'article 167 du Code du travail, le présent Arrêté s'applique à toutes les entreprises ou établissements industriels ou commerciaux et leurs dépendances, de quelque nature que ce soit, publics ou privés, laïcs ou religieux même s'ils ont un caractère coopératif, d'enseignement professionnel ou de bienfaisance, y compris les entreprises où ne sont employés que les membres de famille sous l'autorité paternelle, soit du père, soit de la mère, soit du tuteur.⁴⁹

Rappelons-le, l'Arrêté de 2008 a revu l'*Arrêté départemental n° 78/004bis du 23 janvier 1978 portant institution des comités d'hygiène et de sécurité dans les entreprises*⁵⁰, qui excluait de son champ d'application les activités minières. Ces activités étaient régies par l'*Arrêté départemental n° 0069/CAB/DEP MIN/73 du 15 novembre 1973 portant institution des comités de sécurité et d'hygiène dans les entreprises minières et leurs dépendances*⁵¹, pris en application de l'*Ordonnance-loi n° 67-231 du 11 mai 1967 portant législation*

⁴⁸ *Loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 telle que modifiée et complétée par la Loi n° 16/010 du 15 juillet 2016 portant Code du travail*, en ligne : <https://legalrdc.com/wp-content/uploads/2019/12/Code_du_travail_LegalRDC-1.pdf>.

⁴⁹ Article 2 de l'*Arrêté ministériel n° 12/CAB.MIN/ETPS/043/2008 du 8 août 2008 fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement des comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail*, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/JO/2008/15.08.08.12.43.pdf>> (ci-après « Arrêté de 2008 »).

⁵⁰ *Arrêté départemental n° 78/004bis du 23 janvier 1978 portant institution des comités d'hygiène et de sécurité dans les entreprises*, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/DroitSocial/Secu/AD%2078.004.BIS.23.01.1978.htm>>.

⁵¹ *Arrêté départemental n° 0069/CAB/DEP MIN/73 du 15 novembre 1973 portant institution des comités de sécurité et d'hygiène dans les entreprises minières et leurs dépendances*, en ligne : <<https://www.leganet.cd/Legislation/DroitSocial/Secu/AD.69.15.11.1973.htm>> (ci-après « Arrêté de 1973 »).

*générale sur les mines et hydrocarbures*⁵² et l'Ordonnance n° 67-416 du 23 septembre 1967 portant règlement minier⁵³.

Les esprits s'agitent au sujet de la coexistence entre l'Arrêté de 1973 et l'Arrêté de 2008. Certes, les deux textes ne sont pas l'émanation d'une même autorité de tutelle, cependant, il n'en demeure pas vrai qu'il y a coexistence de ces derniers puisque l'Arrêté de 1973 est une mesure d'application d'une loi déjà abrogée. Il est donc privé de soubassement législatif, d'où l'application de la maxime *Accesorium sequitur principale* (l'accessoire suit le sort du principal).

Vue sous cet angle, la lecture combinée des dispositions des articles 2 et 17 de l'Arrêté de 2008 abroge toutes les dispositions antérieures contraires en matière de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, y compris les dispositions de l'Arrêté de 1973. Ce faisant, l'Arrêté de 2008 s'applique aux activités minières comme réglementation particulière en matière d'hygiène et de sécurité, dans la mesure où la législation du travail de 2002 a rendu identiques les modalités y afférentes.

Avec la formulation « toute entreprise ou établissement de quelle que nature que ce soit », le Code du travail et l'Arrêté de 2008 ne permettent aucun tempérament pour y déroger.

L'exploitation minière artisanale engendre des dangers et comporte des risques d'accidents, d'atteinte à la santé et à la vie humaine. C'est pourquoi le Code minier adopté en 2002 tel que révisé en 2018 introduit l'obligation de respecter certaines normes dans les ZEA.

2. L'obligation de respecter le Code minier et le code de conduite de l'exploitation artisanale

L'obligation de respecter le code de conduite de l'exploitation artisanale ressort de l'article 416 du Règlement minier de 2003. En effet, aux termes de cet article :

Conformément à l'article 112 du Code minier, tout exploitant artisanal ou toute coopérative minière est tenue de s'engager à respecter le code de conduite de la Coopérative minière et de l'exploitant artisanal dont le modèle est

⁵² Préc., note 24.

⁵³ Préc., note 25.

repris à l'annexe IV du présent Décret. L'exploitant artisanal ou la coopérative minière ne peut réaliser les opérations d'exploitation que conformément au code de conduite les régissant. À défaut d'observer ce code de conduite, la Carte d'Exploitant Artisanal ou l'agrément est, selon le cas, retiré. Les Services Techniques Spécialisés du Ministère des Mines chargés de l'encadrement de l'artisanat minier assurent la formation des exploitants artisanaux en philosophie et techniques de protection de l'environnement dans le cadre des opérations d'exploitation artisanale des produits des mines et des carrières.⁵⁴

À ce titre, ledit code de bonne conduite instaure certaines obligations à l'égard des exploitants miniers artisanaux.

Partant des engagements, tout exploitant artisanal, doit prendre un engagement vis-à-vis des concessionnaires fonciers ou occupants du sol et des autorités locales. Ainsi, il s'engage à conserver les aménagements apportés par les concessionnaires fonciers ou occupants du sol ou les Autorités locales sur la surface de la zone d'exploitation artisanale ; à se conformer aux règlements pertinents du territoire et aux législations applicables, ainsi qu'aux mesures coutumières locales du lieu d'implantation de son projet ; à atténuer l'impact de ses activités sur la faune et la flore, ainsi que sur les cours et points d'eau ; à rejoindre la zone d'exploitation artisanale par des routes dont l'impact sur l'environnement est réduit⁵⁵.

S'agissant du défrichement et de l'aménagement de la zone d'exploitation artisanale, l'exploitant artisanal est tenu de ne pas défricher par le feu. Il doit réaliser le défrichement et l'aménagement de la zone d'exploitation artisanale de façon à ce que les racines des plantes ou arbustes soient conservées plutôt que déterrées ou coupées et que les branches ou plantes soient écartées plutôt que taillées. Qui plus est, il est tenu de ne pas couper d'arbres qui ne se trouvent pas directement sur le site d'extraction et à les contourner s'ils présentent un obstacle. Il s'engage donc à réhabiliter chaque portion de la zone d'exploitation artisanale dès lors qu'il a cessé d'y travailler et non pas lorsque l'ensemble de ses activités minières est terminé. À cet effet, il est tenu de réaliser ces travaux de réhabilitation suivant certaines étapes, notamment : restaurer les contours du relief du paysage afin d'éviter les accidents de ce relief et de minimiser l'érosion ; aérer la terre aux endroits

⁵⁴ Art. 416 du Règlement minier de 2003.

⁵⁵ *Id.*, annexe v : code de conduite de l'exploitant artisanal, art. 3.

où elle est trop compacte; remettre l'humus sur la surface des sites où les opérations ont été achevées⁵⁶.

Quant aux opérations de plongée dans des cours d'eaux et de l'interdiction de la pollution des ressources d'eau, il est tenu de se munir d'équipements appropriés. Il est également tenu d'éviter la pollution des ressources en eaux utilisées aux fins agricoles, d'abreuvement du cheptel ou d'alimentation. Il ne doit ni effectuer des opérations de plongée, de ramassage ou de lavage des pierres ou des métaux précieux dans les cours d'eau à moins de 500 mètres en amont de tout point de captage ou d'emploi habituel de l'eau de cette source par les populations humaine et animale locales, ni faire des excavations, ni laver des pierres ou des métaux précieux à une distance de moins de 20 mètres de toute source d'eau⁵⁷.

3. L'obligation de contribuer aux coûts de réhabilitation de la zone d'exploitation artisanale

Outre l'obligation de respecter les réglementations en matière d'hygiène, de santé et de sécurité, l'article 417 du Règlement minier tel que révisé en 2018 oblige également la coopérative minière de contribuer à la réhabilitation de la zone d'exploitation artisanale. En effet, cet article dispose :

En plus des obligations définies au code de conduite de la Coopérative minière, la coopérative minière est tenue de contribuer au fonds de réhabilitation institué en vue de financer la réalisation des mesures d'atténuation et de réhabilitation des zones d'exploitation artisanale. Le taux de cette contribution est fixé à 5 % du revenu annuel de la coopérative minière.

Les dispositions de cet article laissent entrevoir qu'avant la révision du Code minier intervenue en 2018, le taux de la contribution pour une coopérative minière à la réhabilitation d'une ZEA était de 10 % du montant annuel. Cette réduction du taux de contribution dénote la ferme détermination de l'État congolais à suivre la voie du développement local.

Il ressort de ce qui précède qu'un fonds de réhabilitation destiné à financer les mesures d'atténuation et de réhabilitation est constitué dans chaque zone d'exploitation artisanale selon des modalités qui sont déterminées par arrêté du Ministre des Mines après consultation de l'association

⁵⁶ *Id.*, art. 1.

⁵⁷ *Id.*, art. 3.

des exploitants artisanaux. En effet, l'article 14 al. 2 de la *Directive sur la sûreté financière de réhabilitation de l'environnement et constitution d'un fonds de réhabilitation des zones d'exploitation artisanale conformément aux dispositions des articles 410 à 414 et 417 du Règlement*⁵⁸ minier précise :

L'arrêté du Ministre portant constitution du fonds de réhabilitation de la zone d'exploitation artisanale détermine les modalités de constitution de ce fonds, l'autorité locale compétente pour gérer ce fonds et les procédures de comptabilité et de déboursement des sommes nécessaires pour la réalisation des mesures d'atténuation et de réhabilitation.⁵⁹

4. La gestion du fonds d'atténuation et de réhabilitation des ZEA

Concernant ces fonds, la Directive prévoit :

Le fonds de réhabilitation pour une zone d'exploitation artisanale est géré de façon autonome. Il est indépendant de la comptabilité des finances publiques et ne transite pas par le compte du Trésor.

Les sommes versées dans ce fonds de réhabilitation ne peuvent être utilisées que pour financer la réalisation des mesures d'atténuation et de réhabilitation de la zone d'exploitation artisanale.⁶⁰

Cependant, il convient de noter qu'à propos de cette entité chargée de gérer le fonds d'atténuation et de réhabilitation des ZEA en vue du développement local des communautés environnantes, les gîtes érigés en ZEA attendent toujours qu'elle voit le jour à travers un arrêté ministériel du ministère de tutelle⁶¹. C'est également cet arrêté qui va en définitive préciser

⁵⁸ *Directive sur la sûreté financière de réhabilitation de l'environnement et constitution d'un fonds de réhabilitation des zones d'exploitation artisanale conformément aux dispositions des articles 410 à 414 et 417 du Règlement*, en ligne : <<https://congominer.org/system/attachments/assets/000/000/105/original/GOVRDC-2003-ReglementMinierAnnexe2.pdf?1430927823>>.

⁵⁹ Art. 14 al. 2, *id.* : « Un fonds de réhabilitation destiné à financer les mesures d'atténuation et de réhabilitation est constitué dans chaque zone d'exploitation artisanale selon des modalités qui sont déterminées par arrêté du Ministre des Mines après consultation de l'association des exploitants artisanaux. L'arrêté du Ministre portant constitution du fonds de réhabilitation de la zone d'exploitation artisanale détermine les modalités de constitution de ce fonds, l'autorité locale compétente pour gérer ce fonds et les procédures de comptabilité et de déboursement des sommes nécessaires pour la réalisation des mesures d'atténuation et de réhabilitation. »

⁶⁰ *Id.*, art. 15.

⁶¹ Thomas LASSOURD, David MANLEY, Jean-Pierre OKENDA et Amir SHAFIAE, « Sortir de l'impasse fiscale : comment sauver la réforme du code minier en République démocratique

la localisation de chaque organe spécialisé⁶². Le fonds d'atténuation et de réhabilitation des ZEA en vue du développement local des communautés locales connaît des difficultés de mise en œuvre, du fait que la réglementation minière en vigueur est confrontée à des obstacles liés à l'incomplétude du Code minier et de ses mesures d'application⁶³.

La RDC a souscrit à la réforme du secteur minier artisanal en 2018. Il en demeure moins engagé pratiquement dans la mesure où ceux qui sont censés appliquer le Code minier et ses mesures d'application demeurent moins intéressés par le développement local en raison du fonds d'atténuation et de réhabilitation des ZEA, selon les prescriptions du Code minier ainsi que ses mesures d'application. Cette attitude est l'une des raisons qui fondent le manque de développement local alors que les dispositions légales pour sa formalisation existent⁶⁴.

Les obligations faites aux exploitants miniers artisanaux incarnent plusieurs avancées qui, appliquées, peuvent considérablement contribuer au développement des communautés locales impactées par les activités de ces exploitants. La mise en œuvre des obligations en la matière peut apporter d'importantes retombées économiques et sociales aux communautés locales environnant les ZEA.

Le développement local s'entend comme toute action de développement menée au niveau local à l'aide du fonds d'atténuation et de réhabilitation pour permettre aux communautés locales affectées ou susceptibles d'être affectées, de près ou de loin par les activités de l'exploitation minière artisanale, de s'intégrer dans le processus d'élaboration et de mise en place des projets, au moyen de structures garantissant leurs droits.

Pour permettre la maîtrise des enjeux et de toutes les obligations en la matière, le Code minier renvoie à la formation et l'encadrement technique des exploitants et à la mise en œuvre de ces normes à une réglementation

du Congo », *Natural Resource Governance Institute*, septembre 2016, en ligne : <<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi-sortir-de-impasse-fiscale-rdc.pdf>>.

⁶² *Id.*

⁶³ E. MUKENDI WAFWANA, préc., note 13.

⁶⁴ FRANCISCO CIRHUZA GANYWAMULUME, *Les organisations cooperatives et l'amélioration des conditions de vie socio-économique à Bukavu, éditions universitaires européennes*, Éditions universitaires européennes, Paris, 2018, p. 3.

particulière conformément aux modalités pratiques du Règlement minier. Ladite réglementation particulière n'existe pas à ce jour⁶⁵.

En outre, le Code minier laisse entrevoir un inachèvement de la réforme et une certaine ambiguïté sur la nature et la portée de la réglementation en matière d'hygiène, de santé, de sécurité, etc. Le Règlement minier, qui est censé fixer les modalités d'application, a décidé d'y passer outre et de renfermer au sein d'un Code de bonne conduite toutes les obligations de l'exploitant artisanal des mines. Par conséquent, les conditions de travail sont actuellement précaires⁶⁶ dans l'exploitation minière artisanale, en dépit du développement de quelques stratégies préventives⁶⁷.

II. Perspectives pour une meilleure contribution de l'exploitation minière artisanale au développement local

La redéfinition du rôle de l'État, en 2018, a fait pencher la balance d'un extrême à un autre. Elle garantit l'attractivité de son secteur minier artisanal, certes, un système de totale confiance aux investisseurs nationaux, mais elle n'a pas laissé les communautés locales à l'abri de son programme national de développement en adoptant le mécanisme d'exploitation par coopératives⁶⁸.

On s'accorde même à dire que ces mesures illustrent comment le nouveau rôle conféré à l'État dans le secteur minier artisanal depuis 2002 est davantage lié à la création d'un environnement financier favorable pour l'attractivité des projets miniers dans l'EMA, l'État pouvant ainsi effectuer un contrôle qui lui permettrait d'exiger des investisseurs de justifier de pratiques répondant directement aux objectifs de développement économique et social du pays⁶⁹. À ce titre, les efforts fournis par la RDC en 2018 dans la

⁶⁵ BUREAU D'ÉTUDES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES, préc., note 14.

⁶⁶ Célestin B. BUCEKUDERHWA, Guillaume BIDUBULA et Eddy BALEMBA, « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja », dans S. MARYSSE et J. OMASAMBO (dir.), préc., note 5, p. 89, aux p. 104-106, en ligne: <<https://www.ea-creac.eu/sites/default/files/pdf/2012-04-bucekuderhwa-bidubula-balembo.pdf>>.

⁶⁷ A. BASHIZI et S. GEENEN, préc., note 12, p. 246.

⁶⁸ Christian LOSEKA MITAMBO, *La dotation pour contribution aux projets de développement communautaire et des obstacles à son effectivité en RDC*, mémoire de licence, Faculté de droit, Université officielle de Bukavu, 2020-2021, p. 13.

⁶⁹ Bonnie CAMPBELL (dir.), *Enjeux des nouvelles législations minières en Afrique*, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Uppsala (Suède), Nordic

consécration du mécanisme d'exploitation « par coopératives » en droit minier congolais tendent vers une contribution plus équitable de l'EMA aux recettes de l'État et une redistribution juste de ces recettes aux communautés locales affectées par les activités minières artisanales.

Le Code minier de 2002 a reconnu l'exploitation minière artisanale dans le but d'améliorer la position socio-économique des creuseurs individuels⁷⁰. Cela s'inscrit dans la transformation de l'économie afin de permettre une augmentation durable du bien-être de la population locale⁷¹, dans l'idéal que ces coopératives minières vont évoluer vers des structures semi-industrielles⁷².

A. Les rapports asymétriques entre la législation minière artisanale et la pratique minière en RDC

Dans l'esprit du Code minier, on entend par communauté locale une construction sociale d'un groupe de personnes vivant à proximité des périmètres sur lesquels portent les droits miniers de recherche et d'exploitation⁷³. En effet, les conditions pour lesquelles une communauté locale bénéficie du fonds d'atténuation et de réhabilitation d'une ZEA ne sont autres que de vivre près d'un site minier et être un espace de vie d'un groupe de personnes⁷⁴.

Africa Institute, 2004, p. 26, en ligne : <<https://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Manuscrit-Fra-2004.pdf>>.

⁷⁰ Thierry DE PUTTER et Sophie DECREÉE, « Le potentiel minier de la République démocratique du Congo (RDC), mythes et composantes d'une "dynamique minière" », dans S. MARYSSE et J. OMASAMBO (dir.), préc., note 5, p. 47, en ligne : <<https://www.eca-creac.eu/sites/default/files/pdf/2012-02-deputter-decree.pdf>>.

⁷¹ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne*, conférence de Kinshasa, 21-22 mars 2012, en ligne : <<https://www.imf.org/external/french/np/seminars/2012/kinshasa/index.htm>>.

⁷² A. BASHIZI et S. GEENEN, préc., note 12.

⁷³ Anuarite BASHIZI, *Conflits environnementaux et reterritorialisation. Vers une political ecology de la modernisation minière en RDC*, thèse de doctorat, Faculté des sciences politiques et sociales, Université catholique de Louvain, 2020, p. 79, en ligne : <<https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:227248>>.

⁷⁴ La notion de communauté locale fait référence à l'existence d'un État et intègre le rapport de pouvoir entre l'État et la communauté locale. À ce titre, il s'agit d'une entité délimitée où habite un groupe de personnes et sur lequel un État exerce son pouvoir.

Le développement théorique exposé précédemment prouve que l'exploitation minière artisanale tend à un impact positif. Cependant, visiblement, la situation démontre que ce type d'exploitation ne profite pas à la population locale. Cela se justifie entre autres par le non-respect des obligations environnementales qui pèsent sur les EMA, les conditions de travail, de vie et de santé dérisoires, l'absence de l'autorité de l'État, l'EMA à la base des conflits armés et des violences.

1. La production minière artisanale : un impact mitigé sur les conditions de vie de la population locale

Les conséquences environnementales ne sont pas maîtrisées car, à en croire le Code minier, les exploitants miniers artisanaux se doivent de respecter les normes en matière de sécurité, d'hygiène, de protection et de conservation de l'environnement avant, pendant et surtout après l'exploitation minière.

En réalité, la population locale ne bénéficie aucunement de l'exploitation minière artisanale. Qui plus est, la mécanisation du secteur minier artisanal a un impact ambigu sur le taux de scolarité. En effet, la contribution de cette exploitation à l'augmentation du taux de la scolarité doit être nuancée, car si cela a permis aux exploitants d'envoyer leurs enfants à l'école d'une part, d'autre part, la même activité joue un rôle négatif en incitant au décrochage scolaire, surtout des élèves du secondaire. Ceux-ci préfèrent se procurer de l'argent par le travail dans les carrières minières⁷⁵.

Les chiffres relatifs à l'augmentation ou à la diminution de la production restent inconnus. S'il est vrai que la production peut augmenter, les exploitants miniers artisanaux ne sauraient avoir de chiffres exacts, car la production varie selon les jours, les différents endroits d'exploitation et la technicité du personnel. Parfois, ils peuvent arriver à un endroit où on n'a jamais exploité. Ce jour-là, c'est comme une « manne ». Il peut aussi y avoir des jours où la quantité est trop faible. Et dans ce cas, le propriétaire de la drague sera amené à faire des dépenses personnelles, notamment pour nourrir les personnes.

⁷⁵ Propos recueillis lors de nos entretiens avec les membres des coopératives minières de Kiabi, KAGADEV, COMK opérant respectivement à Misisi, à Namoya et à Kamituga au Sud-Kivu 2023.

Bien que la production soit au rendez-vous, si on calcule les coûts auxquels les EMA doivent faire face, l'on peut trouver qu'il n'y a pas de profit. Il n'y a pas de statistiques établies susceptibles de renseigner sur la quantité réelle issue de l'exploitation. La quantité de production est ainsi soit surévaluée, soit sous-estimée. Malgré son effet de création d'emploi, l'activité minière artisanale telle qu'elle s'est développée à l'Est de la RDC est considérée comme « un piège à pauvreté » : derrière l'apparence illusoire d'un enrichissement facile à très court terme, elle génère une dynamique d'appauvrissement.

Les creuseurs constituent un groupe sociologiquement hétérogène. Au Kivu, pour les personnes déplacées par les violences armées, le salut vient souvent de la mine, alternative locale à la migration vers une ville lointaine. On trouve aussi sur les sites miniers des personnes originaires des villes : jeunes déscolarisés et fonctionnaires (enseignants, etc.) dont le salaire, quand il est perçu, ne permet pas de faire vivre leur famille. Dans les régions à forte densité de population, les difficultés d'accès à la terre pour les jeunes expliquent également leur présence dans l'activité minière. Il y a aussi d'anciens soldats démobilisés, notamment parmi les Maï-Maï, qui se convertissent en mineurs. Enfin, la mine offre des opportunités économiques pour les femmes, comme la petite restauration des « mamans » et le concassage/tamisage/nettoyage des minerais. Les creuseurs ne retirent de leur travail que des gains minimes, que certaines études estiment en moyenne entre 1 et 2 dollars par jour.

2. L'absence de volonté politique de l'État et la persistance des pratiques opaques

Des pratiques opaques de corruption affectent la gestion du secteur minier artisanal. Il y a en effet de fréquentes collusions d'intérêts entre les politiciens et les hauts fonctionnaires avec les exploitants miniers artisanaux⁷⁶. Par exemple, il existe des ZEA où les agents de l'État ne peuvent pas procéder au contrôle légal ou réglementaire requis parce que ce sont des propriétés des membres du gouvernement⁷⁷. Ainsi, l'attitude du gouvernement dans la procédure d'octroi des concessions minières en amont ainsi que le manque de contrôle étatique en aval dénote l'existence des arran-

⁷⁶ Propos recueillis lors de notre entretien avec les membres de la coopérative minière de Kiabi opérant à Misisi et à Namoya au Sud-Kivu en mai 2023.

⁷⁷ L'exemple de la coopérative minière de traitement des déchets à Misisi en mai 2023.

gements illicites et des jeux de passe-passe entre les autorités politico-administratives et certains exploitants miniers artisanaux.

L'autorité de l'État se nie quasiment à des opérations d'exploitation pour diverses raisons⁷⁸. D'abord, on peut signaler l'enclavement du territoire, car bien que disposant de nombreuses ressources minérales, la RDC est dépourvue de routes praticables pouvant assurer l'accessibilité à des gîtes érigés en ZEA⁷⁹. L'absence de routes serait due à une décision délibérée des autorités étatiques, car l'enclavement leur permettrait d'opérer avec tranquillité en contournant la loi. Si la route parvenait à être réhabilitée, les services étatiques accèderaient à la zone, ce qui pourrait affaiblir le réseau mis en place pour commercer illégalement les minerais.

Cette absence de l'État est aussi due à la défaillance des services étatiques intervenant dans le secteur minier. Tout partirait du respect des textes et de l'implication du gouvernement dans l'encadrement des creuseurs artisanaux. Cela n'est pas encore le cas aujourd'hui, car le Service d'assistance et d'encadrement du *small-scale mining* (SAESSCAM) qui devait les encadrer s'est transformé en service prédateur⁸⁰. Ce qui est déplorable, c'est que cette prédation n'est même pas faite au profit de l'État, mais des individus animateurs de ces institutions.

La présence de l'État se manifeste toutefois, car lesdits exploitants subissent une inflation d'impositions. En effet, la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD), la Direction provinciale de mobilisation et encadrement des recettes de la province du Sud-Kivu (DPMER), le Bureau isolé de la division des Mines, la Direction générale des impôts (DGI), la chefferie, le SAESSCAM et la division provinciale des Mines perçoivent des taxes pour la plupart illégales.

L'absence de l'État résulte du fait qu'en réalité, les autorités congolaises ne sont pas aptes à faire respecter les textes juridiques y afférents par un

⁷⁸ Propos recueillis lors de notre entretien avec les membres de la coopérative minière KAGADEV, Kamituga développement en juillet 2023.

⁷⁹ BANQUE MONDIALE, *La République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance*, Département des hydrocarbures, des industries extractives et des produits chimiques, mai 2008, p. 63, en ligne : <[⁸⁰ Propos recueillis lors de notre entretien avec les membres de la coopérative minière COMK, coopérative minière de Kamituga en juillet 2023.](https://documents1.worldbank.org/curated/en/726941468244797409/pdf/434020FRENCH0E10governance01PUBLIC1.pdf?_gl=1*2o8bon*_gcl_au*NDUxMzY1NjM4LjE3MjUyMDE2NjQ.>.</p></div><div data-bbox=)

contrôle en amont et en aval des creuseurs. Faute de satisfaire à cette obligation, les autorités se trouvent directement impliquées dans sa violation.

3. L'exploitation minière artisanale : militarisation de l'économie qui va au-delà de la question minière

Les minerais de la RDC ont été considérés par les groupes armés, les forces armées nationales et étrangères comme une source de financement ou d'accumulation de richesses. C'est ce constat qui fut à la base du processus de traçabilité (Loi Dodd-Frank de 2010)⁸¹. Les agissements des groupes d'autodéfense participent de ce processus⁸². Ce groupe, animé par une intention commune à d'autres groupes armés actifs au Congo, cherche à exploiter les conflits en leur donnant suffisamment d'ampleur pour mobiliser le soutien populaire et celui des élites. Une multitude de conflits, souvent liés aux problématiques que sont l'autorité locale, l'identité et l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles, se retrouvent ainsi sur le devant de la scène. Il résulte de nos entretiens que les groupes armés, qui opèrent dans différentes contrées où s'effectue l'EMA, percevraient des droits sur ces activités.

C'est un fait bien connu, différents groupes armés, nationaux et étrangers, se sont financés durant des années grâce à l'exploitation artisanale des minerais à l'Est de la RDC. Cette situation fait aujourd'hui de ce pays le cas emblématique, sur la scène internationale, de la problématique des « minerais » du sang⁸³. Les protagonistes armés continuent à tirer illégalement des revenus du secteur artisanal, que ce soit par la taxation illicite de la production, la rémunération de leur « protection » aux opérateurs du secteur, la mainmise sur les circuits commerciaux autour des carrés miniers et le recours à des moyens coercitifs. Ainsi, l'emprise des groupes armés sur les

⁸¹ Lire *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 124 Stat. 1376 (2010).

⁸² *Id.*

⁸³ Marie MAZALTO, « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo », dans Stefaan MARYSSE et Filip REYNTJENS (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, Paris, L'Harmattan, p. 272, en ligne : <<https://medialibrary.uantwerpen.be/old-content/container2143/files/Publications/Annuaire/2004-2005/12-Mazalto.pdf>> ; Garry SAKATA, « Le droit forestier de la République démocratique du Congo, FAO, Études juridiques en ligne n 72, juin 2008, en ligne : <https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lp072.pdf>.

sites et le trafic minier se sont vus renforcés dans plusieurs secteurs. La violence envers la population civile également. En effet, vu le manque à gagner lié à la baisse de l'activité minière, certains villages ont été victimes d'une recrudescence des pillages et des enlèvements contre paiement de rançon. Le facteur géographique, couplé à l'enclavement des territoires (manque d'infrastructures de communication), sont certainement des éléments structurellement favorables à l'exploitation illégale par les groupes armés dans la région.

B. L'exploitation minière artisanale face au développement local : une responsabilité partagée mais différenciée

L'état de l'environnement minier n'a pas été amélioré jusqu'ici par la réforme de 2018. Il en est de même du niveau de vie de la population riveraine. Par ailleurs, toutes choses restant égales, la réforme amorcée en matière d'EMA apparaît, du moins en ce qui concerne ce quinquennat (cinq ans déjà depuis la révision du Code minier de 2002 intervenue en 2018), comme un échec parce qu'elle n'a pas réalisé son principal objectif de croissance économique et de réhabilitation de l'État en matière d'infrastructures⁸⁴. Nous avons fait le constat qu'au départ la justification invoquée de la réforme n'était pas pertinente au regard de la situation que traverse le pays, et qu'en plus les principaux acteurs du processus n'accompagnent pas la réforme avec des mesures d'encadrement adéquates.

La réglementation minière se veut protectrice, conservatrice et encadre l'exploitation des ressources minières. C'est là le rôle prépondérant qu'elle joue. L'efficacité et l'effectivité de celle-ci dépendent aussi bien de son contenu que de la gestion institutionnelle prévue⁸⁵. Dès leur découverte, les minerais étaient considérés comme étant une opportunité de développement pour le pays, mais se sont plus tard révélés être un fléau, une véritable équation à plusieurs inconnus pour les communautés locales affectées par

⁸⁴ René SAVATIER, « Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation », dans Chaïm PERELMAN (dir.), *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1968, p. 534.

⁸⁵ Garry SAKATA, « La réforme du secteur des ressources naturelles : historique, enjeux et bilans », dans Stefaan MARYSSE, Filip REYNTJENS et Stef VANDEGINSTE (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs d'Afrique. Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, p. 269.

les activités d'exploitation minière (dans la mesure où ils contribuent énormément à la misère parfois indescriptible qui les affecte)⁸⁶.

Les rôles et interventions des acteurs de la réforme montrent que la responsabilité de l'échec de celle-ci est « partagée », mais néanmoins « différenciée ». Elle est « partagée » parce que le législateur a fait preuve de manquements dans son rôle de contrôle des actions du gouvernement ; connaissant les faiblesses et la fragilité de l'État congolais, il n'a pas prévu des mécanismes d'encadrement adéquats pour soutenir la phase post-élaboration du cadre légal.

Le gouvernement engage sa responsabilité parce qu'il bafoue et viole sa propre législation et s'abstient de mettre en place un plan national de contrôle de gestion dans le secteur minier artisanal. Par contre, il continue d'entretenir une opacité inadmissible dans ce secteur minier et assure « une prime à l'impunité » en s'abstenant de sanctionner les responsables des faits répréhensibles, lesquels sont en majorité les membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires⁸⁷. Ce qui nous renvoie à dire que la responsabilité qui incombe aux différents acteurs doit être « différenciée » dans la mesure où l'État congolais demeure un État souverain, garant de son propre développement et de l'épanouissement de ses citoyens, du moins en principe. Par conséquent, il devrait être attentif aux conséquences sociales, économiques, écologiques et culturelles des mesures que son gouvernement et son parlement votent.

Au regard des différentes failles relevées de part et d'autre dans les précédentes lignes, il sied à présent d'envisager ce qui peut encore être fait pour améliorer la gestion du secteur minier artisanal en RDC.

1. La participation de l'État congolais dans les coopératives minières

L'artisanat minier est né pour répondre aux besoins de survie de populations accablées par la pauvreté et en quête d'emploi. Toutefois, malgré

⁸⁶ JUSTICE POUR TOUS (FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE), préc., note 1, p. iii.

⁸⁷ Jean-Pierre OKENDA, « Innovations de la nouvelle législation minière de la RDC : opportunités, défis et perspectives de mise en œuvre », *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), juillet 2019, p. 2, en ligne : <https://congomines.org/system/attachments/assets/000/001/608/original/Innovations_de_la_nouvelle_legislation_ministere_de_la_rdc_opportunités_defis_et_perspectives_de_mise_en_oeuvre_0.pdf?1563283394>.

l'évolution à la hausse de la production minière, la contribution au développement local demeure très faible par rapport à son potentiel et à l'ampleur des activités minières dans la région de l'Est de la RDC.

L'obligation légale de regrouper les artisans dans des coopératives minières visait à permettre un accompagnement de la dynamique de structuration de l'activité minière artisanale en vue d'améliorer le rendement de cette dernière⁸⁸. À ce titre, nous estimons nécessaire que l'État congolais prenne la responsabilité d'exploiter le secteur minier artisanal en partenariat avec des investisseurs nationaux, offrant ainsi des opportunités de création d'emplois rémunérateurs et contrôlés au bénéfice des populations locales. Cela mettra définitivement fin à la contrebande et à la commercialisation illicite des minerais sur l'ensemble du territoire national et à l'Est en particulier, pour assurer la traçabilité des opérations de traitement, de production (transformation) et de commercialisation des produits miniers.

Par ailleurs,

[d]ans le cadre de la mise en œuvre du Mécanisme Régional de Certification (MCR) des minerais de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), les coopératives minières ont été perçues comme le cadre par lequel l'artisanat minier devrait se muer vers la petite mine en vue de créer une classe moyenne des Congolais à travers le secteur minier.⁸⁹

En analysant le mode de fonctionnement des différentes coopératives minières œuvrant dans la région de l'Est de la RDC, l'on remarque un certain nombre de faiblesses dans leur mode opératoire⁹⁰. C'est le cas notamment du manque de capital social pour certaines coopératives minières. En effet, la plupart des coopératives n'ont pas de fonds de roulement, ce qui fait que les revenus qu'elles gagnent sont directement consommés sans contrôle ni prévisions⁹¹. En plus, « les membres des coopératives minières ne reçoivent pas de contrepartie de leur cotisation. Il s'observe que ce sont les membres des comités de gestion des coopératives qui en profitent et gèrent à leur bon gré le peu de fonds générés par ces institutions. »⁹²

⁸⁸ Voir à ce sujet l'exposé des motifs de l'Arrêté ministériel n° 0705/CAM.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010, préc., note 19.

⁸⁹ JUSTICE POUR TOUS (FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE), préc., note 1, p. 10.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*

Pour une meilleure contribution au développement local, il faut, comme le préconise d'ailleurs la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), la formalisation du secteur minier artisanal pour un assainissement du secteur minier en RDC en général et à l'Est du pays particulièrement⁹³.

Or, la mise en œuvre de cet outil passe par le regroupement des exploitants artisanaux selon les principes coopératifs et la fédération des coopératives en vue de mettre en place des structures solides, capables de négocier et d'obtenir les meilleurs avantages pour leurs associés, et de leur permettre ainsi de penser à leur avenir et à « l'après-mines »⁹⁴.

Aussi, le système de vente des minerais par les coopératives étant défaillant puisqu'elles n'ont pas accès à de grands acheteurs, ces coopératives ne peuvent donc pas exporter vers l'extérieur et sont obligées de se contenter des seuls négociants ou des comptoirs ou entités de traitement au niveau local qui fixent leurs prix et posent leurs conditions sans contrepartie. Les coopératives n'ayant aucune référence des prix de mercuriales, elles se contentent de ce que leur offrent les négociants et comptoirs. Ce qui suggère un accompagnement de la part des acteurs étatiques aux fins de permettre aux coopératives d'avoir accès aux grands acheteurs dans l'objectif d'atteindre un rendement adéquat car ne passant plus par des intermédiaires⁹⁵.

Par-là, l'État congolais s'entendra assurer une coordination efficace de tous les secteurs de l'économie nationale (mines, énergie, infrastructures, commerce, finances) ayant un lien direct avec l'exploitation minière artisanale.

2. L'insertion de l'approche participative des communautés locales dans la gestion des coopératives minières

Au regard du paradoxe flagrant entre le niveau de l'essor de l'exploitation minière artisanale dans la province du Sud-Kivu et la pauvreté des

⁹³ Janvier KILOSHO BURAYE, Gabriel KAMUNDALA BYEMBA et ADAMON NDUNGU MUKASA, « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », dans S. MARYSSE et J. OMASAMBO (dir.), préc., note 5, p. 117, en ligne : <<https://www.eca-creac.eu/sites/default/files/pdf/2012-05-mukasa.pdf>>.

⁹⁴ Stefaan MARYSSE et Claudine TSHIMANGA, « La renaissance du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? », dans S. MARYSSE et J. OMASAMBO (dir.), préc., note 5, p. 11.

⁹⁵ JUSTICE POUR TOUS (FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE), préc., note 1, p. 63 et suiv.

zones extractives, il est indispensable que le cadre réglementaire et institutionnel reflète les ambitions gouvernementales en matière de réduction de pauvreté dans les zones extractives.

En effet, il s'avère impérieux d'adapter l'actuel Code minier afin de ressortir clairement les obligations des parties sur des questions spécifiques qui touchent le développement local sur toutes ses facettes, par conséquent améliorer le cadre de vie des populations environnantes de zones d'exploitation dont la situation socio-économique se dégrade au lieu de s'améliorer⁹⁶.

De même, en l'absence de transparence et de dialogue constructif entre les représentants des sociétés coopératives et les populations des ZEA, c'est la méfiance et les rumeurs qui gagnent du terrain⁹⁷. La crise de confiance entre toutes les parties prenantes est d'une évidence incontestable. La transparence des engagements des coopératives minières vis-à-vis de ses membres et surtout des communautés est une composante indispensable, sinon l'élément clé de participation des communautés et de développement des relations confiantes et durables entre les compagnies et les communautés locales affectées par le projet⁹⁸.

Non seulement le dialogue renforce la compréhension des perceptions croisées des parties, et de ce fait, la confiance entre les parties prenantes, mais il constitue également la voie la plus appropriée de recherche de solutions concertées aux multiples défis sociaux et environnementaux inhérents à l'extraction des ressources minérales dans les ZEA⁹⁹.

Il faut par ailleurs noter que cette approche participative devrait également prendre en compte l'aspect du genre en intégrant les femmes. En effet, le développement des projets miniers a considérablement affecté les femmes rurales et renforcé la marginalisation économique et sociale des femmes¹⁰⁰.

À cet effet, nous pensons que des mesures doivent être prises afin d'exiger des coopératives minières œuvrant dans la province du Sud-Kivu

⁹⁶ J. MBIYA, préc., note 26, p. 10.

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ Gabriel KAMUNDALA BYEMBA, « Formalisation de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle dans l'est de la République démocratique du Congo : une opportunité pour les femmes dans la nouvelle chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or (3TG) ? », (2020) 7- 2 *Les industries extractives et la société* 420.

l'évaluation complète de l'implication des hommes et des femmes dans le développement des projets miniers, de la conception à la fermeture d'un projet. Le but étant d'assurer que les intérêts des hommes et des femmes soient équitablement intégrés et favoriser ainsi le développement local des zones riveraines d'exploitation¹⁰¹.

3. La redynamisation du *Basket Fund*

Certaines initiatives de développement local avaient déjà été amorcées ; c'est le cas de la province du Sud-Kivu à l'Est de la RDC où les autorités provinciales ont imaginé diverses solutions, dont la création du *Basket Fund* pour le développement communautaire. En effet, en 2013, par un Arrêté, le Gouverneur de Province avait mis en place un fonds de développement local impliquant notamment les opérateurs du secteur minier¹⁰². Alors que ce fonds devait constituer une contribution des opérateurs miniers au développement des entités où se déroule l'exploitation minière, il s'est malheureusement vite retrouvé étouffé dans son fonctionnement notamment par les intervenants dans le secteur minier¹⁰³.

En effet, « aux termes d'un acte d'engagement, les opérateurs miniers s'étaient accordés sur le prélèvement d'une quotité de 180 US\$ par tonne de Cassitérite et Wolframite, et 360 US\$ par tonne de Coltan »¹⁰⁴.

En raison de la faible contribution au développement local des exploitants miniers artisanaux dans la région Est de la RDC, une relance du *Basket Fund* devient essentielle. Son importance n'est plus à démontrer dans le développement de nos communautés locales riveraines ; l'exploitation minière artisanale est devenue l'ombre d'elle-même à la suite de l'arrêt de contribution des opérateurs économiques, nonobstant le cri d'alerte de la société civile, ainsi que des membres des communautés locales qui ont

¹⁰¹ Gabriel KAMUNDALA, Stefaan MARYSSE et Francine IRAGI MUKOTANYI, « Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu face à la compétition des entreprises minières internationales », S. MARYSSE et J. OMASOMBO TSHONDA (dir.), préc., note 12, p. 167, en ligne : <<https://www.eca-creac.eu/sites/default/files/pdf/2014-08-kamundala-marysse-mukotanyi.pdf>>.

¹⁰² Voir à ce sujet l'Arrêté provincial N° 13/38/GP/SK du 19 décembre 2013 créant un fonds de développement communautaire impliquant les opérateurs du secteur minier.

¹⁰³ JUSTICE POUR TOUS (FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE), préc., note 1, p. 72.

¹⁰⁴ *Id.*

placé un grand espoir dans l'existence de ce fonds¹⁰⁵. Ce fonds qui était un espoir pour les communautés riveraines des zones d'exploitation, fut supprimé par le Ministre national des Mines en février 2019¹⁰⁶.

C'est pourquoi, dans leur communiqué du 11 février 2019, les Organisations de la société civile intervenant dans le secteur des ressources naturelles du Nord et Sud-Kivu, réunies à Goma, s'inquiétaient de la précipitation avec laquelle le Ministre des Mines a pris cette décision de supprimer la contribution au développement dans les zones minières sans pouvoir organiser une réunion tripartite (société civile – gouvernement – Chambre des mines)¹⁰⁷.

Le Groupe de travail thématique mines de la société civile du Sud-Kivu estimait qu'il était plus important que la Chambre des mines puisse continuer à contribuer au *Basket Fund*, car il s'agissait d'une contribution volontaire pour un engagement au développement local. Cette contribution ne devrait pas être considérée comme une taxe et la Chambre des mines devrait participer au développement local du pays¹⁰⁸. Il s'avère indispensable de relancer le *Basket Fund* dans la région Est de la RDC, en particulier, et en RDC en général, pour espérer une contribution au développement local des ZEA tant attendu, en écartant surtout cette structure de toute ingérence politique.

4. L'obligation des coopératives minières à encourager les pratiques agricoles des populations avoisinant les ZEA

Rappelons-le, la législation minière en vigueur en RDC reste assez disparate sur la question des compensations des communautés affectées négativement par l'exploitation minière artisanale. Il n'est pas clairement indiqué si les communautés affectées peuvent avoir droit à une aide financière au développement pour rétablir la productivité et la durabilité de leurs moyens

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ Voir la lettre CAB.MIN/MINES/01/0051/2019 du 1^{er} février 2019 du Ministre National des mines, donnant suite à celle collective des opérateurs miniers de la province du Nord-Kivu du 15 janvier 2019, portant suppression de la contribution au développement local, *Basket Fund*, institué depuis 2012.

¹⁰⁷ BUREAU DE COORDINATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DU SUD-KIVU, *Compte rendu de la réunion du Groupe thématique Mines et ressources naturelles du 11 février 2019*, inédit, février 2019.

¹⁰⁸ *Id.*

de subsistance lorsque celles-ci auront été affectées par l'exploitation minière artisanale¹⁰⁹.

Selon nous, l'État congolais doit veiller à ce qu'une indemnisation juste et équitable soit accordée pour tous les biens et tous les moyens de subsistance de la communauté perdus, ou irrémédiablement endommagés, par l'impact de l'exploitation minière artisanale, afin de garantir, au minimum, que la situation des populations des zones d'exploitation artisanale ne se soit pas aggravée comme c'est le cas dans la région Est du pays¹¹⁰.

De plus, les coopératives minières devraient encourager les populations non impliquées dans l'exploitation minière à pratiquer l'agriculture, pour autant que l'on remarque une absence des denrées dans lesdites zones et que la survie aussi bien des exploitants que celle des populations locales dépende en grande partie des importations provenant des villes (Goma, Bukavu, Butembo, Uvira, etc.), ce qui accentue la pauvreté dans ces zones.

Étant donné que l'agriculture constitue la source principale de revenus pour les communautés, le gouvernement devrait aussi de sa part prendre urgemment des mesures pour encourager les populations des ZEA non impliquées dans l'exploitation minière à pratiquer l'agriculture pour assurer sa sécurité alimentaire, socle du développement local.

*
* *

Alors que les coopératives minières semblaient être le dernier recours pour les mineurs artisanaux congolais en général et ceux de la région Est en particulier, ces dernières n'ont pas abouti aux résultats espérés, à savoir notamment la contribution de la part des exploitants miniers artisanaux au développement local des zones riveraines d'exploitation.

Malgré l'institution des coopératives minières enregistrées dans les territoires où l'exploitation minière artisanale est pratiquée, la région Est de la RDC n'a pas observé d'avancées majeures en termes de développement. C'est pourquoi, pour aboutir au tel résultat tant attendu par les populations riveraines des ZEA, il aurait fallu en outre le renforcement des obligations légales des exploitants miniers artisanaux de contribuer au développement

¹⁰⁹ J. МВІУА, préc., note 26, p. 11.

¹¹⁰ *Id.*

local de leurs zones respectives, et le renforcement des coopératives minières dans leur gestion. Mais également, il faudra de la part des exploitants miniers artisanaux regroupés au sein des coopératives minières de prendre en considération l'approche participative des membres, dont la prise en compte du genre, et d'encourager la population riveraine des ZEA non impliquées dans l'exploitation à pratiquer l'agriculture aux fins d'assurer une sécurité alimentaire aussi bien des exploitants que celle de la population de la contrée en général.

La présente réflexion avait pour objectif de dégager, dans le cadre de l'exploitation minière artisanale, les causes et les conséquences de la non-contribution de ce type d'exploitation au développement local, alors que la réforme de 2018, à travers l'institution des coopératives minières, a pour objectif de faire bénéficier les populations riveraines des revenus issus du secteur minier artisanal.