

**PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE :
L'IMPACT DE LA GESTION DES REDEVANCES MINIERES RECONNUES
AUX COMMUNAUTES LOCALES PAR LA LOI N° 18/001
DU 09 MARS 2018 PORTANT CODE MINIER**

Jean MBUYU LUYONGOLA
Université de Kinshasa, RDC
jeanmbuyu@yahoo.fr

Résumé : Pour garantir la protection de l'environnement et le développement durable des zones minières, le nouveau code minier a instauré une redevance minière au profit des populations environnantes des zones minières. La présente étude a pour objectif d'examiner l'affectation et la gestion de ces redevances minières et proposer des mécanismes efficaces afin qu'elles servent effectivement à protéger l'environnement et au développement durable dans ces zones. L'article a utilisé l'approche juridique pour la compréhension des textes juridiques et l'approche sociologique qui a servi à analyser comment les redevances ont été affectées et gérées par la chefferie des Bayeke. Les résultats montrent que les fonds alloués à titre de redevances n'ont pas servi en grande partie aux activités de protection de l'environnement et à celle du développement durable. Les réalisations ne reflètent pas trop les attentes des autochtones. La preuve est la divergence d'opinions entre les représentants des chefs coutumiers et la société civile, dans les enquêtes menées à cet effet. Aussi cette étude s'évertue-t-elle à proposer certaines activités rentrant directement dans le cadre de la protection de l'environnement et du développement durable.

Mots-clé : redevances minières, protection de l'environnement, développement durable, chefferie des Bayeke

**ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT:
THE IMPACT OF THE MANAGEMENT OF MINING ROYALTIES GRANTED
TO LOCAL COMMUNITIES BY LAW N° 18/001 OF 09 MARCH 2018 ON THE
MINING CODE**

Abstract: To assure the environment protection and the sustainable development of the mining areas, the new mining code of the DRC has established a mining royalty for the benefit of the populations surrounding the mining areas. This study aims to examine how these funds are allocated and managed. It proposes efficient mechanisms for effective use of the royalties to protect the environment and promote sustainable development in the mining areas. The article used the legal approach for the understanding of legal texts and the sociological approach which was used to analyze how royalties were allocated and managed by the Bayeke chieftaincy. The results show that the funds allocated as royalties have not largely been used for environmental protection and sustainable development activities. Achievements do not reflect native expectations. The proof is the difference of opinion between the representatives of customary chiefs and civil society, in the surveys carried out for this purpose. This study also strives to propose certain activities that fall directly within the framework of environmental protection and sustainable development.

Keywords : mining royalties, environment protection, sustainable development, Bayeke chieftaincy

Introduction

Le sous-sol de la République Démocratique du Congo (RDC) regorge d'importantes ressources minières qui font d'elle un scandale géologique. De nos jours, on s'intéresse également à sa flore variée qui devrait contribuer, si elle est adéquatement protégée, à la régulation du réchauffement climatique. Cependant, ces deux atouts présentent un paradoxe, à savoir : la surexploitation des ressources minières qui conduit à des conséquences néfastes sur l'environnement : destruction de la biodiversité et des écosystème, réchauffement climatique suite à la production des gaz à effets de serre, appauvrissement des sols, atteintes à la santé des plantes, des animaux et des personnes, notamment dans les environs des carrières minières. S'agissant notamment des communautés environnantes, elles sont les plus affectées, dans la mesure où elles s'enlisent dans la pauvreté, alors que les compagnies minières se font des bénéfices faramineux. Face à cet état de choses, des voix s'élèvent pour réclamer plus de responsabilité de la part des compagnies extractives, notamment en ce qui concerne trois domaines : l'environnement et le développement durable, l'économie et le développement social. Dans le domaine de l'environnement et du développement durable, il s'agit, à titre illustratif, de développer de bonnes pratiques (best practices), susceptibles de favoriser la qualité environnementale des activités de l'homme, tout en limitant les impacts environnementaux, en préservant les écosystèmes et les ressources naturelles à long terme, en réduisant la consommation de l'énergie et en limitant la production des déchets non dégradables. Dans le secteur de l'économie, il est question de favoriser l'équité sociale pour garantir à tous les membres de la société un accès aux ressources et services de base (éducation, santé, alimentation, logement, etc.) pour satisfaire les besoins de l'humanité, réduire les inégalités et maintenir la cohésion sociale. D'abord promue par la société civile pour réclamer une répartition équitable des bénéfices des sociétés, notamment des multinationales, la notion de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) fait désormais partie intégrante des politiques des entreprises et, dans certains pays, des textes réglementaires et légaux (SOLSOC, 2019). Tel est le cas de l'Etat congolais qui s'est lui aussi efforcé à modifier et compléter le Code Minier de 2002, pour notamment renforcer les dispositions en matière de protection de l'environnement, en intégrant les prescrits de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, et « pour préciser les éléments relatifs à la responsabilité sociétale des entreprises minières vis-à-vis des communautés locales affectées par les projets miniers » (Kitobo Samsoni, Préface au Code minier révisé et annoté). C'est ainsi que, s'agissant de la responsabilité sociétale des exploitations minières, notamment du développement des communautés locales, le Code minier révisé organise la perception d'une redevance minière, afin de financer des projets de développement des entités où sont réalisés les bénéfices issus de l'extraction des minerais. L'idée sous-jacente est d'assurer le développement durable des communautés locales, en compensation de la pollution et tout autre préjudice subi. Néanmoins la grande question qui se pose est celle de savoir comment les redevances ainsi perçues sont affectées et gérées de manière à impacter la

protection de l'environnement et le développement durable des communautés. C'est ce qui justifie cette étude qui se propose d'analyser l'affectation et la gestion des redevances minières au niveau locale, en se référant à un cas concret, à savoir : la chefferie des Bayeke dont les données ont été rendues disponibles par la société civile de ladite chefferie. Il s'agit d'évaluer la rationalité de l'affectation et de l'utilisation de ces fonds, selon l'esprit du législateur (Mayani 2020). Il va sans dire que, sans mécanismes efficaces de contrôle et d'accompagnement, les fonds affectés ne sauraient conduire à une protection effective de l'environnement et à un développement durable des communautés autochtones. Pour atteindre l'objectif de l'étude, quelques approches méthodologiques ont été appliquées, notamment l'approche juridique et l'approche sociologique. Si la première a permis d'interpréter l'application des textes légaux, la deuxième, quant à elle, a facilité l'analyse de différentes interventions des firmes minières en rapport avec la vie des communautés locales. L'intérêt de cette étude n'est plus à démontrer, lorsque l'on voit les répercussions des changements climatiques, des conflits entre les autochtones et les exploitants miniers, en ce qui concerne notamment l'occupation des sols et l'accès aux sources d'eau. L'exploitation minière étant devenue source de conflits et troubles, voire d'enrichissement illicite, il est impératif de trouver une solution efficace et durable pour les entreprises extractrices et communautés locales. Outre l'introduction et la conclusion, l'article comporte trois grands points. Le premier expose la notion de protection de l'environnement et celle développement durable, dans une perspective historique. Le deuxième porte sur la protection de l'environnement et la responsabilité sociétale dans la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, telle que modifiée et complétée par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018. Enfin, le troisième point aborde, à titre illustratif, la question de l'affectation et de la gestion de la redevance minière dans la Chefferie des Bayeke, province du Lualaba, dans la mesure où cette redevance est destinée au développement des communautés et à la protection de l'environnement directement impactés par l'exploitation minière.

1. Protection de l'environnement et développement durable

Les problèmes liés à l'exploitation des ressources naturelles sont à l'origine des préoccupations environnementales et du droit de l'environnement. S'agissant du droit de l'environnement, il est relativement récent et résulte de la remise en question des modèles d'exploitation industrielle des ressources naturelles et des droits y afférents, notamment le droit foncier, le droit agricole, le droit forestier, le droit minier, etc. En effet, l'émergence et l'élaboration du droit de l'environnement découlent d'une prise de conscience des excès de l'urbanisation, des méfaits des techniques industrielles et des conséquences incontrôlées de la société de consommation. Cette prise de conscience a démontré, notamment, que les anciennes techniques d'exploitation de ces ressources étaient nocives à l'environnement, en particulier en contribuant au réchauffement climatique, à la dégradation de la couche d'ozone, à la destruction des forêts, à la réduction de la diversité des espèces, à l'appauvrissement biologique des océans et à la multiplication des catastrophes écologiques

(découverte de plomb et de mercure dans l'Antarctique, détérioration de la biosphère, catastrophe nucléaire de Tchernobyl, marées noires à répétition, désertification, etc.). Le diagnostic scientifique constatant cette entrée dans « l'ère de l'agonie planétaire » a donné lieu au mouvement écologique qui dénonçait toutes ces atteintes à l'environnement comme une menace sur la vie de l'humanité elle-même. Malgré l'absence d'une convention-cadre générale, la protection de l'environnement est aujourd'hui une préoccupation de la communauté internationale toute entière, même si certains États refusent d'intégrer ou de reconnaître telle ou telle convention (JEGOUZO Y 2008). Aujourd'hui, de multiples traités internationaux portent sur des questions environnementales spécifiques, comme le changement climatique ou la biodiversité. Les obligations juridiques en matière de protection de l'environnement découlent de ces traités et du droit international coutumier. Ainsi, depuis la Conférence de Stockholm (1972), on assiste à une extension de ce que Kant appelait le droit cosmopolitique. En matière d'environnement, il y a désormais des principes universels, expression d'une solidarité mondiale consécutive à la globalisation des problèmes environnementaux. Toutefois, les défis du droit de l'environnement sont ceux du droit international en général, dans la mesure où l'efficacité du contrôle et de l'application des exigences environnementales internationalement reconnues dépend de leur acceptation au niveau interne (BAROUCH G. 1991).

1.1. La Conférence de Stockholm

À partir du premier Sommet de la terre à Stockholm, en 1972, on a assisté à ce qu'on pourrait appeler la constitutionnalisation des exigences environnementales. Celle-ci peut être définie comme le changement de valeur normative d'une norme préexistante qui devient constitutionnelle. Ce mouvement de constitutionnalisation peut consacrer des droits déjà édictés au niveau international ou communautaire (CANS Ch. 2005, lire aussi G. DRAGO 2005). En effet, dès 1972, plusieurs pays ont pris en compte les exigences environnementales en les inscrivant sous la forme de droits fondamentaux dans leurs Constitutions. De nos jours, les exigences environnementales sont universellement reconnues. C'est ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 28 juin 1981) proclame en son art. 24 : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement » (Protocole de San Salvador), 17 novembre 1988). En France, la Charte sur l'environnement (2005) fait partie des textes constituant le bloc de constitutionnalité environnemental, c'est-à-dire l'ensemble de normes ayant une valeur constitutionnelle (COHENDET M. A. 2005). En République démocratique du Congo, le droit de l'homme à un environnement sain est consacré à l'article 53 de la Constitution du 18 février 2006 qui dispose : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations ».

À ce jour, en application de l'article 123, point 15 de la Constitution du 18 février 2006, la plus importante des lois congolaises en la matière est la loi

n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Elle vise à favoriser la gestion durable des ressources naturelles, à prévenir les risques, à lutter contre toutes les formes de pollutions et nuisances, et à améliorer la qualité de la vie des populations dans le respect de l'équilibre écologique (SANSEVERINO-GODFRIN V2010). La notion de développement durable conjugue les politiques publiques en matière d'environnement avec le développement économique et concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement (objectif premier des politiques de l'environnement) avec le progrès social (objectif premier du développement économique). En effet, le droit à un environnement sain concerne, certes, les générations présentes. Mais l'irréversibilité de certaines atteintes au milieu naturel et aux espèces animales et végétales affecte nécessairement les générations futures. Les besoins croissants de l'humanité étant loin d'être satisfaits, la consommation des ressources non renouvelables entraînent parallèlement la disparition d'une partie de la faune et de la flore, tandis qu'il est difficile d'anticiper ce que pourraient être les besoins des générations futures, dont on ne sait pas quelles seront, qualitativement et quantitativement, les attentes par rapport aux ressources disponibles dans le futur. Ainsi, tout choix de politique de développement doit prendre en compte les effets directs et indirects sur l'environnement dans le long terme. La consécration juridique de cette prise en compte du long terme est à l'origine du droit des générations futures à un environnement sain (M. REMOND-GOUILLOUD1993). Ce droit se traduit comme le devoir pour les générations présentes de protéger et de préserver l'environnement sur le long terme, en le considérant comme un bien commun à léguer aux générations futures. En effet, le droit humain à l'environnement suppose la protection de l'environnement, par lequel on cherche à subvenir aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. C'est ainsi que la Déclaration de la Conférence de Stockholm (1972) déclare que : « L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permettra de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures » (Principes 1 et 2) (WORLD COMMISSION ON ENVIRONNEMENT AND DEVELOPMENT 1987). En faisant de l'environnement une valeur à protéger juridiquement et, parfois de manière constitutionnelle, on lui reconnaît une place au sein de la hiérarchie complexe des droits, dont le plus important est la reconnaissance spécifique d'un droit de l'homme à un environnement sain, de telle sorte qu'il y a un lien intrinsèque entre environnement et développement humain, entre environnement et survie de l'humanité (KISS A. 1998). En raison du lien entre environnement et développement, le droit de l'environnement, comme instrument nouveau de protection du milieu naturel nécessaire à la santé humaine et à la vie, est ainsi lié à la reconnaissance des valeurs fondamentales consacrées dans les déclarations des droits et libertés publiques. Bien que les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme (notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948), rédigés avant la prise de conscience des questions environnementales, ne mentionnent pas

l'environnement, il est communément admis de nos jours que l'environnement et les droits de l'homme sont interdépendants (UNTERMAIER1978). Certains auteurs suggèrent même que les droits environnementaux appartiennent à une « troisième génération des droits de l'homme ». (K. VASAK 1977).

1.2. La Conférence de Rio de Janeiro

Vingt ans après la Conférence de Stockholm, la Conférence de Rio (1992) précisera que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » (Principe 3). Pour la Conférence de Rio, la prise en compte du futur est indissociable de l'objectif visant à assurer un développement durable qui a été au cœur de son agenda. Selon la Conférence de Rio, le droit à l'environnement ne concerne pas seulement les générations présentes et les générations futures, mais la durabilité de l'humanité par-delà les générations. Par conséquent, toute politique de développement durable doit nécessairement intégrer les aspects environnementaux. En effet, déjà implicite dans les principes 5 et 8 de la Déclaration de Stockholm, le thème du développement durable sera la ligne de force de la Déclaration de Rio, notamment dans ses principes 3 et 4. Le développement durable suppose que les ressources naturelles doivent être utilisées de sorte qu'elles puissent se renouveler à moyen ou long terme. Le développement durable suppose qu'il faut à la fois garantir la renouvelabilité des ressources et, par conséquent, l'absence des préjudices irréversibles sur les ressources communes (eau, air, sols, espèces et diversité biologiques). Pour ce faire, la Déclaration de Rio recommande l'élimination de la pauvreté (principe 5), la reconnaissance de la responsabilité commune, mais différenciée des États dans la dégradation de l'environnement (principe 7), la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non durables (principe 8) et l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques de développement (principe 4). Avec la Conférence de Rio, toutes les politiques publiques et toutes les activités privées sont en principe soumises à une exigence de conditionnalité environnementale, expression à la fois de l'objectif de développement durable et du principe d'intégration. (C.-M. ALVES 2003).

1.3. Les Conférences des Parties (COP) et le Protocole de Kyoto

Un des aspects les plus préoccupants de la protection de l'environnement concerne le réchauffement climatique qui se présente comme la clef de voute de tout l'édifice, car il en va, si l'on peut ainsi dire, de la survie-même de la planète. En effet, sans un climat adapté et propice, il ne peut y avoir de politique environnementale ni de développement durables, car il n'y aurait simplement pas de vie. En effet, comme le notent les Nations Unies, bien qu'étant de nature environnementale, les changements climatiques constituent un problème complexe qui a des conséquences sur beaucoup d'issues globales telles que la pauvreté, le développement économique, la croissance de la population, le développement durable et la gestion des ressources. La réponse aux changements climatiques passe par une réduction des émissions à effets de serre.

C'est ainsi que, depuis 1995, se tient la Conférence des États signataires de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 1992), qui réunit aujourd'hui 196 parties, y compris l'Union européenne. Appelée aussi la Conférence des Parties (Conférence of Parties), la COP est le lieu par excellence des négociations climatiques, au cours desquelles les Parties signent de nouveaux protocoles ou adoptent des amendements aux conventions relatifs à l'environnement et aux changements climatiques. Le Protocole de Kyoto a été signé en 1997, lors de la troisième COP. Depuis 2005, date d'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, la COP est devenue, en pratique, la Conférence annuelle des Parties au Protocole de Kyoto, dont le but est la limitation des émissions des gaz à effets de serre. Le dernier seuil de réduction en la matière a été fixé en 2015, à Paris, lors de la COP 21 (Accord de Paris), les COP suivantes ayant été dédiées aux négociations sur les compensations ou sanctions monétaires (crédits ou taxes carbone), en application du principe du pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur. (E. de SABRAN-PONTEVES 2007). L'investissement de la communauté internationale dans la protection et la gestion de l'environnement se manifeste dans l'augmentation du nombre et de la portée des instruments internationaux y relatifs, dans l'affirmation de nouveaux principes et dans la création d'instruments et d'institutions aux niveaux nationaux.

2. La protection de l'environnement et la responsabilité sociétale dans le Code minier révisé

Le secteur minier de la RDC est régi par la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, telle que modifiée et complétée par la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018 ainsi que par le Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier, tel que modifié et complété par le Décret n°18/024 du 08 juin 2018. Dans son exposé des motifs, la Loi n° 18/001 du 09 mars 2018 inscrit la révision du Code minier de 2002 dans le souci, entre autres, « de repréciser les éléments relatifs à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises minières à l'égard des communautés affectées par leurs projets ».

2.1. La protection de l'environnement

En plus de sa prise en compte de l'évolution du contexte politico-administratif, caractérisé par l'avènement d'une nouvelle Constitution en 2006, avec des nouveaux intervenants dans la gestion du Code, une des innovations du Code minier révisé est son renforcement de la protection de l'environnement, grâce à son intégration de la Loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (2011), de la Loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, et la consécration de l'Agence congolaise de l'environnement (ACE). Établissement public à caractère scientifique et technique, l'ACE a été créé par le Décret n° 14/030 du 18 novembre 2014 en vertu de la Loi sur la Protection de l'Environnement et exerce, sur toute l'étendue du territoire national, les activités d'évaluation et d'approbation de l'ensemble des études environnementales et sociales ainsi que le suivi de leur mise en œuvre et veillant à la prise en compte

de la protection de l'environnement dans l'exécution des projets miniers (Voir art. 1bis et 15). Alors que dans le Code minier de 2002, le rôle du Ministre ayant les mines et les carrières dans ses attributions était prééminent, le Code révisé aménage une place importante au Ministre ayant l'environnement dans ses attributions, instaurant ainsi une collaboration entre les Ministres en charge de l'environnement et des mines, notamment dans les matières liées à la protection de l'environnement, compte tenu de l'impact inéluctable de l'activité minière sur l'environnement (Art. 1er-32ter; art. 6). PRIEUR 2019). Il en va de même de l'inclusion du Ministre ayant les finances dans ses attributions (Art.1er-32bis) qui se voit attribuer un rôle dans les matières jadis réservées au seul Ministre des mines (Art. 7bis, 10, literas t et u ; art. 16 ; art. 225). De la sorte, tout en élargissant les prérogatives du Ministre ayant les mines et les carrières dans ses attributions, le Code révisé prescrit qu'à l'exception des prérogatives reprises aux literas a à r qu'il exerce par voie d'Arrêté, le Ministre exerce les autres attributions (literas s à u) par voie d'Arrêté interministériel » (Art. 10).

Dans le même ordre d'idées, le Code minier révisé remplace le Service chargé de la protection de l'environnement minier (Art. 15 du Code minier de 2002) par une Direction, de sorte que, conformément aux dispositions des articles 16 et 185 du Code minier révisé, l'instruction environnementale et sociale est désormais dévolue à l'Agence congolaise de l'environnement (ACE) et à une Direction de l'Administration des mines (art. 10 bis), en l'occurrence la Direction chargée de la protection de l'environnement minier (DPEM). Par conséquent, en collaboration avec tout autre organisme de l'État chargé de la protection de l'environnement, l'ACE et la DPEM instruisent l'Étude d'impact environnemental et social (EIES) et le Plan de gestion environnementale et sociale (PGEP) relatifs à la demande de droit minier d'exploitation ou de l'Autorisation d'Exploitation de Carrière Permanente, le Plan d'atténuation et de réhabilitation (PAR) relatif à une demande d'Autorisation d'Exploitation de Carrière Temporaire, le dossier de la demande de transfert du droit minier ou de l'Autorisation d'Exploitation de Carrières Permanente, ainsi que le plan pour la contribution du projet au développement des communautés environnantes conformément aux dispositions du Code minier (Art. 42 ; art. 288 bis).

Pour montrer que la protection de l'environnement est exigée dans toute activité extractive, le Code minier révisé renforce également les conditions de délivrance de la carte d'exploitant artisanal, qui est désormais conditionnée par un engagement à respecter les règles en matière de protection de l'environnement, de l'hygiène et de la sécurité dans les Zones d'exploitation artisanale (ZEA)(Art. 111 bis).

Enfin, en cas de mutation des titres miniers, notamment la cession, le Code minier révisé fait du respect des obligations environnementales la seule condition du cédant avant la mutation. En effet, le cessionnaire n'est pas tenu d'assumer les obligations de protection de l'environnement pour lesquelles le cédant est responsable avant la cession. Comme nous venons de le voir, le Code minier révisé s'est efforcé d'intégrer les dispositions pertinentes de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement et, subsidiairement, celles de la loi sur la conservation de la nature. L'importance de

cette prise en charge est notamment soulignée dans la responsabilité industrielle du titulaire d'un droit minier ou de carrière qui est engagée lorsque ses activités minières causent des dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement, même en l'absence de toute faute ou négligence. Par conséquent, il est tenu à les réparer et ne peut être exonéré que s'il apporte la preuve que ces dommages proviennent d'une cause étrangère à son activité minière (Art. 285 bis). Les articles 285 ter et quater sont même plus spécifiques lorsqu'ils se réfèrent aux dommages causés par la contamination directe et indirecte du fait des activités minières ayant un impact sur la santé de l'homme et/ou entraînant la dégradation de l'environnement, et se traduisant par la pollution des eaux, du sol, de l'atmosphère et causant des dommages à l'homme, à la faune et à la flore. En dérogation au principe de la prescription trentenaire du droit commun, le Code minier révisé pose le principe de l'imprescriptibilité de l'action en réparation des dommages causés sur l'homme et l'environnement par le fait des activités minières (Art. 285 quinquies). Pour conclure cette section sur la protection de l'environnement, il convient de noter qu'en dépit de l'intitulé du titre XII (Des manquements aux obligations administratives, environnementales, sociales et des sanctions), le Code minier révisé ne spécifie pas les manquements aux obligations environnementales. De même, quoique les infractions et pénalités en matière environnementale ne soient pas renforcées, le souci du législateur de prendre en compte la protection de l'environnement est manifeste dans le Code minier révisé plus que dans celui de 2002, de sorte que l'avis environnemental est important au même titre que l'avis technique et cadastral pour motiver une décision positive dans l'octroi des titres miniers et de carrières. Comme nous l'avons souligné plus haut, ce souci est surtout conséquent à l'adoption de la Constitution de 2006 et aux lois sur l'environnement (2011) et la protection de la nature (2014).

2.2. La responsabilité sociétale dans le Code révisé : redevance minière et développement social

Outre la protection de l'environnement, une des expressions les plus innovantes du Code minier révisé en matière de responsabilité sociétale est la redevance minière. En effet, dans le régime des impôts, taxes, droits et autres prélèvements parafiscaux dus à l'État (art. 220), la redevance minière (dont les taux sont fixés selon la valeur commerciale brute des matières extraites, soit 0% pour les produits des carrières à 10% pour les substances stratégiques) occupe une place importante. La redevance minière a été instituée par la loi minière (art. 240) pour le développement des communautés environnant les sites miniers. Elle est, pour ainsi dire, une contrepartie payée, par les opérateurs miniers, aux différentes exonérations et autres avantages fiscaux que l'État leur accorde. Elle constitue la seule taxe qui est directement proportionnelle à l'activité, étant donné qu'elle est calculée sur la base des quantités et de la qualité des produits exportés (COSCCET-DEDQ, 2016). La loi prévoit que ladite taxe soit versée au Trésor public qui procède par la suite à la redistribution dans les proportions suivantes : 50% pour le gouvernement central, 25% pour la province, 15% pour l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation

(il peut s'agir de la ville, de la commune, du secteur ou de la chefferie), et 10% pour le Fonds minier pour les générations futures (art. 242). L'institution du Fonds minier pour les générations futures, dont les ressources sont constituées d'une quotité de la redevance minière (Art. 8 bis), est une option concrète en vue de faire bénéficier les générations futures les ressources minières dont profitent les générations présentes. C'est ce que nous illustrerons, en prenant le cas de la gestion de la quotité de la redevance minière dans la Chefferie des Bayeke, dans la Province du Lualaba.

3. La gestion des redevances minières dans la Chefferie des Bayeke au Lualaba

3.1. Présentation

La chefferie des Bayeke, dont la capitale est Bunkeya, une entité territoriale décentralisée (ETD) située au Sud-Est de la Province du Lualaba, avec une superficie de 30000 km², soit la taille de la Belgique. Elle comprend sept groupements et est actuellement dirigée par Sa Majesté le Mwami Mwenda Bantu Kaneranera Masuka Godefroid Munongo (8ème roi des Bayeke). Plusieurs compagnies minières exercent leurs activités dans la chefferie, au nombre desquelles figurent Tenke-Fungurume Mining (TFM), Kisanfu Mining (KIMIN), la Minière de Kalukundji (LAMIKAL), MKM, et tant d'autres. À ce titre, la Chefferie reçoit des redevances minières destinées à assurer son développement. Comme mentionné précédemment, les entités locales reçoivent 15% de redevance minière. Pour des raisons de transparence, les entreprises qui versent ces quotités doivent en faire publication. Néanmoins, selon un rapport de l'ITIE/RDC, les montants ainsi déclarés ou publiés par les entreprises sont de loin supérieurs aux montants effectivement reçus, tels que déclarés par les entités bénéficiaires. À titre illustratif, l'entreprise Tenke Fungurume Mining (TFM) déclare des paiements de l'ordre de US\$ 92.8 millions (Dollars américains nonante deux million huit cent mille) à titre de redevance minière, alors que les ETD concernées déclarent n'avoir perçu au total que US\$68.2 millions (Dollars américains soixante-huit million deux cent mille). En outre, d'autres entreprises minières ne déclarent même pas ce qu'elles paient à titre de redevance minière. Il faut donc constater manifestement un manque de transparence, qui peut conduire à des détournements, à la mégestion et à une mauvaise affectation des fonds reçus. Dans la section suivante nous présentons les statistiques sur les redevances perçues par la Chefferie et leur affectation, avant de procéder à l'appréciation critique quant à ce.

2.2. Paiement et affectation de la redevance minière

Selon différents rapports (Banque Mondiale, CASMIA, sites des entreprises minières...), les entreprises minières et les entités de traitement paient directement la quotité de 15% de la redevance minière à la Chefferie des Bayeke pour se conformer à l'article 242 du code minier révisé, depuis juillet 2018 (CASMIA, 2021). Les statistiques indiquent que sur les 100 % des redevances reçues, la Chefferie des Bayeke verse 40 % à la commune de Fungurume et garde 60% pour elle-même. Notons qu'il s'agit là d'un arrangement interne. Selon les chiffres disponibles, de juillet 2018 à décembre 2020, la Chefferie des Bayeke a

reçu un total de \$ 37.495.111 (Dollars américains trente-sept millions quatre cents nonante cinq mille cent onze). A quoi a servi la somme ainsi cumulée ? C'est ce que tente de répondre le point suivant, qui conduira à l'analyse critique. La tendance générale dégagée au sujet de l'allocation des fonds réellement reçus par la Chefferie des Bayeke entre juillet 2018 et décembre 2020 montre que la grande partie des dépenses engagées couvre essentiellement des dépenses liées à l'acquisition des charrois automobiles des Chefs de groupements, la construction des résidences royales et des différents bureaux de l'Etat (bureau administratif, DGM, PNC, ANR), une subvention mensuelle de la part de la chefferie et aux frais de fonctionnement des institutions publiques locales. Signalons déjà que l'argent reçu des redevances n'est pas destiné au fonctionnement de ces institutions. Outre ce qui précède, la Chefferie a construit une université, des structures d'accueil (hôtellerie), a mis en valeur des vestiges culturels (cimetière royal) et a accordé des bourses d'études pour 140 étudiants à l'Université Technique M'Siri 1er.

3.3. Regard critique sur l'affectation des redevances reçues

L'objectif ayant conduit la République Démocratique du Congo à procéder à la révision de sa législation minière en 2018 était de corriger le déséquilibre entre la pauvreté galopante des populations vivant dans les zones d'extraction des minerais et l'accroissement à très grande vitesse de la production minière, dont les conséquences sur le plan environnemental et climatique ne sont plus à démontrer. Pour y parvenir, trois principaux dispositifs destinés à soutenir le développement durable des communautés affectées par les activités minières ont été édictés, entre autres : le paiement direct de 15% de la redevance minière à l'entité locale où se réalise l'exploitation minière ; la constitution par chaque projet minier d'un fonds de développement local avec au moins 0,3% du chiffre d'affaires annuel, la signature et la mise en œuvre par chaque titulaire du droit minier d'exploitation ou d'exploitation des carrières permanentes, d'un cahier des charges pour le financement des infrastructures et projets d'intérêt communautaire (Cordaid, 2020). Néanmoins, dire et faire ne se font toujours pas suivre. Si du point de vue légal on s'en félicite, en pratique, les attentes des populations continuent. Au lieu de viser les actions à impact durable comme le reboisement, des activités agricoles durables, le village durable et autres projets visant à promouvoir le bien-être et le développement durable intégré au niveau local, les Chefferies locales versent dans plusieurs activités qui ne cadrent pas avec les objectifs. Pour s'en convaincre, il suffit de lire quelques lignes du rapport de CASMIA (2020), qui relate un débat entre les représentants des chefs coutumiers et ceux de la société civile de la majorité de chefferies et ETD dans le Lualaba. Du côté chefs de groupements, on peut noter l'autosatisfaction alors que les populations elles, restent sceptiques quant aux réalisations. Le rapport de Cordaid (2020) abonde dans le même sens. Selon ledit rapport, l'objectif de développement local inclusif risque de ne pas être atteint, si des mesures correctives et complémentaires conformes au code minier révisé ne sont pas prises dans le cadre de la gestion des fonds versés aux entités locales et de la mise œuvre des dispositions relatives aux fonds locaux de développement et aux

cahiers des charges. Ceci vient encore soutenir l'idée principale de cette étude, qui consiste à proposer une bonne affectation des fonds reçus à titre de redevances minières par ces ETD.

3.4 Plaidoyer pour une affectation efficiente des redevances minières par les ETD

Pour une affectation utile et efficiente des redevances, il serait louable de choisir les axes prioritaires en concertation avec toutes les couches sociales des communautés locales. Cela éviterait des frustrations, des injustices et des sentiments de rejet dans le chef de certaines catégories des populations. Reprenons ici quelques secteurs qui nous paraissent prioritaires :

- **Secteur agricole** : constituer des coopératives et les approvisionner en intrants ; construire des entrepôts et créer des points d'écoulement ;
- **Secteur infrastructure** : procéder à la construction et entretien des routes de desserte agricole, en y engageant des jeunes désœuvrés pour les travaux de cantonnage manuel ;
- **Secteur de recherche et développement** : investir dans les activités de recherche et développement pour la transformation et la conservation à long terme des produits agricoles. L'université créée doit ainsi répondre à ce souci.
- **Secteur environnement** : les activités minières conduisant souvent à la destruction des forêts et savanes, il est recommandable de procéder à des activités de reboisement ou reforestation à grande échelle, avec des espèces variées d'arbres ;
- **Secteur de la santé publique** : la dotation des ETD des hôpitaux ultra-modernes pour administrer des soins de bonne qualité et à des coûts réduits aux autochtones, voire des entités environnantes ;
- **Secteur contrôle** : bien que la loi prévoit que le contrôle des ETD est effectué par la Cour des comptes et l'Inspection Général des Finances, il y a lieu de renforcer le pouvoir de la tutelle et aussi un regard de la société civile afin d'éviter tout dérapage. Mettre en confiance les populations concernées pour la paix et la justice sociales.

Conclusion

Le contraste qui existe entre la misère qui ronge les populations congolaises et l'opulence de son sous-sol en termes de richesse minière, a poussé le législateur congolais à réviser son code minier afin de faire bénéficier les populations locales dont les sols subissent des modifications importantes suite à l'activité d'exploitation et d'extraction minières. Ajouter à cela la pollution qui engendre le changement climatique. C'est ainsi que le Code minier révisé est à juste titre qualifié de « nouveau code de l'environnement », dans la mesure où il comporte plusieurs dispositions liées à la protection de l'environnement et au développement durable (à l'exposé de motifs, points 6, 15, 25 et 26 ; articles 1er point 28bis du premier chapitre/premier titre ; les articles 42, 43 al.1et4 ; article 45 al.1 ; art. 75, 76.5-7 ; art. 80 al.3, etc.). Et pour répondre au bien-être des populations locales, le Code minier prévoit le paiement des redevances minières destinées aux ETD, à la hauteur de 15% et un prélèvement de 0.3% devant servir à financer des projets de développement de la communauté impactée par les activités de ces entreprises et assurer la protection de l'environnement. Bien que l'on se félicite de l'instauration de la redevance minière au profit des ETD, son

affectation et la gestion des fonds destinés aux entités locales, voire l'application effective de la loi y relative posent problème. La loi prévoit que ces fonds reçus soient affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire. Mais en pratique, l'usage qu'on en fait ne respecte pas forcément la volonté du législateur, car en réalité, la protection de l'environnement et le développement durable semblent être relégués au second plan. L'on peut citer le versement par les Chefferies d'un pourcentage de la somme reçue aux divisions provinciales de mines. L'idéal serait donc que ces fonds soient en grande partie et en priorité affectés aux activités de protection de l'environnement et aux activités du développement durable, notamment : la reforestation, l'agriculture durable, la construction des infrastructures (routes de desserte agricole, entrepôts pour les produits agricoles...), la formation des autochtones pour les travaux de protection de l'environnement, assurer le développement intégral des populations locales. Outre ce qui précède, la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle et suivi des réalisations, en renforcement des mécanismes prévus par la loi s'avère impératif.

Références bibliographiques

- Abdelmalki, L. & Mundler, P. (1997). *Économie de l'environnement*, Paris, Hachette, Coll. Les Fondamentaux.
- Alves, C.-M. (2003). La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire, *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2.
- Barouch, G. (1991). *Entre la norme et la gestion patrimoniale : environnement et gestion de la planète*, La Documentation française.
- Boutillier, L. (1994). Les forêts : un riche champ d'application du développement durable, in *actualité scientifique, Droit et développement*, Bruylant, Bruxelles.
- Brown-Weiss, E. (1993). *Justice pour les générations futures*, Sang de la terre, Paris.
- Cans, Ch. (2005). La Charte constitutionnelle de l'environnement : évolution ou révolution du droit français de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n°131.
- Code de l'environnement français (2002), tel que modifié à ce jour.
- Comolet, A. Deconinck, A. (2001). Le principe d'intégration. Historique et interprétation, *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2.
- CORDAID (2020). *Rapport d'évaluation du code minier révisé*, RDC juin 2020
- De Sabran-Ponteves, E. (2007). *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence.
- De Sadeleer, N. (1999). *Les principes pollueur-payeur, de prévention et de Précaution, essai...*, Bruylant, Bruxelles,
- Déclaration de Stockholm (1998), in *recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, sous la direction de Michel Prieur et Stéphane Doumbé - Billé, Bruylant AURELF - UREF, Bruxelles,
- Dejeant-Pons M. & Pallemarts, M. (2002). *Droits de l'homme et environnement*, Conseil de l'Europe, Bruxelles.
- Drago, G. (2004). *Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement*, *Actualité juridique : Droit administratif*.
- Exposé des motifs de la Loi N° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier, 2002. *Journal Officiel Spécial*. République Démocratique du Congo [En ligne], sur

<http://leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/cd-codeminier.pdf>

- GEO (s.d). Le rapport Brundtland pour le développement durable, tiré de <https://www.geo.fr/environnement/le-rapport-brundtland-pour-le-developpement-durable-170566>
- Jegouzo, Y. (2008). L'évolution des instruments du droit de l'environnement », Pouvoirs, 4 (n° 127).
- Klemm, C. (1989). In l'écologie et loi, le statut juridique de l'environnement, sous la direction d'Alexandre KISS, l'Harmattan, Paris,
La loi n° 18/001 du 09 mars 2018, portant Code minier.
Le petit la rousse illustré, chronologie universelle, Paris, Avril 2010
Les travaux de la Faculté de Droit de l'Université de Namur, n° 12, 25-26 octobre 1974.
Loi n° 011/ 009 du 09 juillet 2011, en journal officiel de la République Démocratique du Congo, n° spécial, 16 juillet 2011
Loi n° 11/2002 du 29/08/2002, portant code forestier congolais
- London, C. (2001) L'émergence du principe d'intégration », Droit de l'environnement, juillet-août.
- Pissaloux, J.-L. (2005). La constitutionnalisation non sans risque du droit de l'environnement », La Gazette du Palais, 12/13.
- Prieur (2019). Droit de l'environnement, 8ème édition, Dalloz, Paris.
- Remond-Gouilloud, M. (1992). À la recherche du futur : la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement », Revue juridique de l'environnement 1.
- Romi, R. (1994). Droit et administration de l'environnement, éd. Montchrestien, Paris.
- Sakata M. tawab (2010). Code forestier congolais et ses mesures d'application, commentaire pratique, Academia- Bruylant, Louvain la neuve.
- Sanseverino-Godfrin, V. (2010). Le cadre juridique de la gestion des pollutions et des risques industriels, Tec et Doc, Paris.
- Sénat de la République Démocratique du Congo (2009). Rapport de la Commission d'enquête sur le secteur minier. Kinshasa.
- Synergie COSCET-DEDQ, (2016). Projet Frontier : une opportunité perdue pour la RDC. Étude et analyse des flux fiscaux et parafiscaux du projet Frontier. Rapport [En ligne], consultable sur http://congominer.org/system/attachments/assets/000/001/208/original/Rapport_d%27analyse_fiscale_du_projet_Frontier.pdf?1481727408
- Van, H. (2019). Secteur minier au Congo : les enjeux d'une nouvelle législation.
- Verdussen, M. (2006). Le droit à un environnement sain dans les Constitutions des États européens, Annuaire international des droits de l'homme.
- Winisdoerfer, Y. (2003). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'environnement », Revue juridique de l'environnement, n°2.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONNEMENT AND DEVELOPMENT, (1987). Our Common Future, Oxford University Press, Oxford.