

Réforme de la législation minière de la République Démocratique du Congo

Regards sur la contribution des organisations de la société civile

Kinshasa, Septembre 2018

*Par Fabien Mayani
Coordonnateur du Programme Lobby et Plaidoyer
Cordaid/RDC*

0. Introduction

Le 09 Mars 2018, le Président de la République Démocratique du Congo a promulgué la Loi n°001/18 complétant et modifiant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier¹. Conformément aux dispositions des articles 9 et 334 de cette loi, le Premier Ministre a pris en date du 08 Juin 2018 le Décret portant Règlement Minier² ou mesures d'application du code minier ainsi révisé. La publication de ces textes légaux et réglementaires constituait l'aboutissement d'un processus législatif laborieux entamé depuis Janvier 2012.

L'un des aspects positifs de ce processus de réforme était la participation effective de toutes parties prenantes (autorités coutumières, organisations de la société civile, entreprises minières et fonctionnaires de l'Etat...) tant à la phase de formulation des propositions d'amendements au code minier qu'à celle d'élaboration de ses mesures d'application.

En effet, des consultations et ateliers tripartites élargis et restreints des parties prenantes avaient été organisés par le gouvernement congolais entre 2013 et 2014 sous la modération des consultants international et national en vue de concilier les points de divergence et de produire un projet de loi consensuel. De même, les mesures d'application de ce code minier ainsi révisé ont été élaborés par une commission tripartite (Experts du gouvernement, délégués de la société civile et représentants des entreprises minières) comme on le verra plus tard.

Dans le cadre de cet article, nous présentons les grandes lignes de la contribution des organisations de la société civile à ce processus de réforme (1), les questions clés portées par la société civile durant ce processus de réforme (2), les stratégies d'intervention (3) ainsi que les perspectives d'interventions de la société civile pour la phase de mise en œuvre de cette nouvelle législation minière (4).

¹ Loi publiée au Journal Officiel de la RDC, Numéro Spécial du 28 mars 2018

² Décret publié au Journal Officiel de la RDC, Numéro Spécial du 12 Juin 2018

I. Contributions de la société civile à la réforme de la législation minière

Les organisations de la société civile impliquées dans la gouvernance des ressources extractives en République Démocratique du Congo sont l'une des parties prenantes ayant suffisamment contribué au processus de révision du code minier et d'élaboration de ses mesures d'application. Les apports des organisations de la société civile peuvent être regroupés en quatre points ci-après :

- Élaboration des propositions d'amendement au code minier ;
- Contribution aux travaux des ateliers/réunions d'harmonisation de vues et d'amélioration de l'avant-projet de loi portant révision du code minier³ ;
- Participation aux travaux des commissions parlementaires et organisation des ateliers/dîners d'échanges avec les parlementaires ;
- Participation et contribution aux travaux d'élaboration des mesures d'application du code minier révisé.

a) *Elaboration des propositions d'amendement au code minier*

Au lendemain de la mise en place de la commission gouvernementale chargée de la révision du code minier, les organisations de la société civile avaient conduit et mis à jour des recherches et études pour mieux cerner les faiblesses du code minier de 2002.

Les conclusions de ces recherches et le travail de monitoring du secteur minier avaient permis l'organisation des ateliers d'élaboration des propositions d'amendement portées par la société civile tout au long du processus de révision du code minier. Compilées dans la Brochure **Propositions d'Amendements sur la révision du Code Minier⁴**, ces propositions avaient été par la suite mises à jour et complétées jusqu'en Janvier 2018⁵. En plus de cette brochure, d'autres propositions d'amendement ont été développées par les organisations de la société civile sur des thématiques spécifiques.

Ces propositions avaient le mérite d'avoir été les premiers documents de référence pour la révision du code minier et avaient constitué l'une de bases de discussions lors des travaux des ateliers et réunions tripartites des parties prenantes.

³Avant-projet produit en 2013 par les experts du gouvernement après analyse des propositions d'amendement formulées par les parties prenantes, dont la société civile.

⁴ Ces propositions d'amendement sont disponibles sur <https://www.google.cd/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwif1qO7pfTbAhVIBsAKHainD0kQFgg-MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.globalwitness.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flibrary%2FDRC-mining%2520code%2520civil%2520society%2520proposals%2520Aug%25202012.pdf&usg=AOvVaw3QwrqhUkvtb6iqfN5TnH1X> et <http://congominer.org/reports/1247-propositions-d-amandements-de-la-societe-civile-au-projet-de-revision-du-code-minier>

⁵ La dernière version de ces propositions d'amendement avait été mise à jour en Janvier 2018 et adressée aux sénateurs et aux membres de la Commission Paritaire Environnement et Ressources Naturelles du Sénat et de l'Assemblée Nationale.



Session de mise à jour des propositions d'amendement de la société civile, Kolwezi Mai 2017

b) Contribution aux travaux des ateliers/réunions d'harmonisation de vues et d'amélioration de l'avant-projet de loi portant révision du code minier

Les représentants de la société civile ont activement participé aux travaux des ateliers/réunions d'harmonisation de vues entre les parties prenantes et d'amélioration de l'avant-projet de loi.

En plus de sa contribution aux échanges, la société civile avait chaque fois joué le rôle de médiateur entre les représentants du gouvernement et ceux de la Chambre des Mines (entreprises minières) sur les points de divergence.

Il importe d'indiquer également qu'avant et après les travaux de ces ateliers et réunions tripartites, les organisations de la société civile avaient tenu plusieurs autres réunions et échanges informels avec les représentants du gouvernement et de la Chambre des mines et les représentants du gouvernement membres de la commission chargée de la révision du code minier sur des questions spécifiques de révision du code minier.

c) Participation aux travaux des commissions parlementaires et organisation des ateliers/dîners d'échanges avec les parlementaires.

A la suite de la présentation du projet de loi devant le Parlement par le Ministre des Mines en Mai 2017, les délégués de la société civile ont participé aux travaux des commissions économiques et financières de l'Assemblée Nationale et du Sénat pour mieux expliciter le contenu des propositions de la société civile non prises en compte et/ou mal formulées dans le projet de loi.

Dans la même perspective, la société civile avait organisé, entre Juin 2017 et Janvier 2018, plusieurs ateliers, déjeuners, dîners d'échanges et réunions informelles avec les parlementaires sur le bien-fondé des propositions d'amendement de la société civile.

Toutes ces interactions ont permis aux parlementaires de bien comprendre les propositions d'amendement formulées par la société civile qu'ils ont été intégrées dans le texte voté par le Parlement.



*Photo de l'atelier-déjeuner avec les Sénateurs sur le processus de révision du code minier
Kinshasa Octobre 2017*



*Photo de l'atelier-déjeuner avec les Députés sur le processus de révision du code minier
Kinshasa Octobre 2017*

d) Contribution aux travaux de révision du Règlement Minier (mesures d'application du code minier révisé).

En Mars 2018, le Ministre des Mines a mis en place la commission tripartite (gouvernement-entreprises minières et société civile) chargée de réviser et d'élaborer les mesures d'application (Règlement Minier) du code minier révisé. Répartie en 6 sous-groupes thématiques (sous-commissions), la commission a élaboré le projet de Décret portant Règlement Minier suivant les nouvelles dispositions du Code Minier révisé entre Mars et Mai 2018.

Les délégués de la société civile ont substantiellement contribué aux travaux de toutes les 6 sous-commissions et leurs apports significatifs ont été salués par les deux autres parties prenantes.

Dans certains sous-groupes, les documents préparatoires⁶ de la société civile ont servi de base aux travaux d'élaboration des mesures d'application.



Photo des travaux de l'un des sous-groupes thématiques de la commission chargée d'élaboration des mesures d'application du Code Minier révisé, Kinshasa Mai 2018.

Il convient d'indiquer par ailleurs qu'à chaque blocage du processus de révision du code minier, la société civile interpellait les acteurs étatiques et les entreprises minières sur la nécessité de poursuivre et de finaliser ce processus de réforme.

II. Principales questions portées par la société civile dans le processus de révision du code minier

Les principales questions portées par la société civile au cours du processus de révision du code minier se rapportaient aux thématiques ci-après :

- Le renforcement du régime de responsabilité sociétale et de développement communautaire ;
- La protection des droits humains face aux impacts négatifs des activités minières ;
- Le renforcement des mesures de prévention et de protection de l'environnement ;
- La réforme de l'artisanat minier
- Le renforcement des mesures de transparence et de redevabilité
- L'amélioration du régime fiscal, douanier et de change.

En dehors du régime fiscal douanier et de change et de la question de conflits d'intérêt dont la grande partie des modifications n'ont pas pris en compte les propositions d'amendement de la société, la réforme sur les autres thématiques a été essentiellement inspirée par les recommandations de la société civile.

⁶ A titre d'exemple, les projets de Directives sur certaines questions spécifiques préparées par la POM (Plateforme des Organisations de la Société Civile intervenant dans le secteur minier), avec l'appui de Cordaid, ont servi de point de départ pour l'élaboration de la version finale de certaines Annexes au Règlement Minier.

III. Stratégies d'intervention de la société civile

La concertation, la coordination des interventions ainsi la cohérence des messages apportés aux acteurs étatiques figuraient parmi les forces de la société civile dans le processus de révision du Code Minier.

La principale stratégie d'intervention utilisée était *le plaidoyer* basé sur le travail en *synergie* à travers la Coordination des Actions de Plaidoyer des Organisations de la Société Civile impliquées dans la gouvernance des Ressources Naturelles⁷.



Photo d'une réunion préparatoire des membres de la Coordination pour la participation aux travaux d'élaboration des mesures d'application du Code Minier révisé. Kinshasa, 22 Mars 2018

IV. Perspectives d'interventions de la société civile pour accompagner la mise en œuvre de la nouvelle législation minière.

A la lumière de son enrichissante contribution à la réforme de la législation minière, nous pensons que la société civile devrait assurer le suivi de la mise en œuvre de cette nouvelle législation suivant les axes prioritaires ci-après :

1. Vulgariser les nouvelles dispositions et mesures d'application du code minier révisé auprès des agents et fonctionnaires de l'Etat, des étudiants, des autorités locales/coutumières, des leaders communautaires et des membres des communautés locales.
2. Assurer l'accompagnement des communautés locales dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux outils et dispositifs relatifs au développement communautaire
3. Assurer le renforcement des capacités techniques de l'administration des mines et autres services étatiques impliqués dans le contrôle du secteur minier
4. Poursuivre le monitoring du respect des obligations de l'Etat des entreprises minières suivant les dispositions de la nouvelle législation minière.

⁷ Cette coordination regroupe plus de cinquante organisations nationales et internationales de la société civile.