

# REGROUPEMENT DES CREUSEURS EN COOPÉRATIVES UNE MESURE POUR ÉDIFIER LE PROCESSUS DE TRAÇABILITÉ, MAIS QUI CACHE UNE INQUIÉTUDE SUR SA VALIDITÉ EN DROIT POSITIF CONGOLAIS

*par Christian Bahati Bahalaokwibuye*

## Abstract

The miners' grouping into cooperatives is in conflict with their vocation to contribute to the minerals traceability process and the improvement of the miners' living and working conditions. While the regulation into cooperatives was justified by this double necessity for the future of artisanal mining in the east of the Democratic Republic of Congo, there is at the same time a need to assess its legality, its effectiveness and its legitimacy among miners. Relying substantially on interviews with miners, the article shows that cooperatives contribute only modestly to traceability. Furthermore, the legislative measure enacting the grouping defies the normative system in which it is supposed to fit. Finally, traceability has not improved the welfare of diggers, which compromises the legitimacy of the process among the miners. Consequently, there is a call for a reconfiguration of cooperatives' governance and for a significant involvement of the miners in the traceability process.

## 1. INTRODUCTION

Le processus de traçabilité est né du constat suivant lequel l'Est de la RDC était dominé par une économie militarisée dans laquelle les minerais étaient seulement une ressource parmi d'autres que les groupes armés, les forces armées ougandaise et rwandaise ainsi que l'armée congolaise, utilisaient comme sources de financement<sup>1</sup> ou d'accumulation de richesse.<sup>2</sup> Le contrôle des sites miniers et des points stratégiques de vente des minerais était un des enjeux majeurs<sup>3</sup> qui avaient motivé les belligérants dans leur entreprise.<sup>4</sup> Ainsi, le profit généré – mieux : les taxes illégales que ces forces et groupes armés ponctionnaient sur les activités minières entreprises dans les sites sous leur

<sup>1</sup> SOCIÉTÉ CIVILE, *Lettre ouverte des organisations et personnes impliquées dans l'artisanat minier en RDC*, septembre 2014, p. 1.

<sup>2</sup> MUTABAZI, A., SANGANYI, N., *L'exploitation du coltan en République démocratique du Congo. Trafic et guerre*, Rapport du Southern Africa Resource Watch, novembre 2008, pp. 35-36.

<sup>3</sup> La littérature relève d'autres facteurs explicatifs des conflits armés à l'Est de la RDC, à savoir : "land conflicts, poverty, corruption, local political and social antagonisms, and hostile relationships between state officials, including security forces and the general population". Cf. AUTESSERRE, S. "Dangerous Tales: Dominant Narratives on The Congo and Their Unintended Consequences", *African Affairs*, 2012, p. 4.

<sup>4</sup> JACQUEMOT, P., « L'économie politique des conflits en République démocratique du Congo », *Afrique contemporaine*, 2009, vol. 230, n°2, p. 195 et 201. Voir aussi : GEENEN, S., *African artisanal mining from the inside out. Access, norms and powers in Congo's gold sector*, Routledge, Londres et New York, 2015, p. 5.

contrôle leur permettaient de se procurer les moyens de se faire la guerre.<sup>5</sup>

L'ampleur des massacres résultant de ces conflits armés financés en grande partie par l'exploitation et le commerce des minerais a suscité l'attention des différents acteurs nationaux comme internationaux en vue de mettre fin à ce lien financier entre les guerres de l'Est de la RDC et ses minerais. Ainsi, se posait-il en trame la nécessité d'améliorer la traçabilité des minerais, qui devait aboutir à une exclusion totale des forces et groupes armés de l'exploitation et du commerce des minerais. Se développa d'abord au plan international un discours qui attribuait aux minerais venant de la RDC une réputation sanglante<sup>6</sup> et qui proposait un embargo sur eux.<sup>7</sup> La crainte des incidences néfastes que cet embargo pouvait avoir sur la vie socio-économique des creuseurs et de ceux qui en dépendaient conduisit à un changement de paradigme pour enfin orienter les mesures dans le sens d'une diligence raisonnable à observer par les entreprises qui s'approvisionnent en minerais extraits en RDC.<sup>8</sup> Il fut alors envisagé une régulation du secteur minier artisanal. Cette régulation s'inscrit aujourd'hui dans un processus de traçabilité<sup>9</sup> et de certification<sup>10</sup> des produits extraits artisanalement.

À l'origine, des actions venues de l'extérieur puis relayées à l'intérieur

<sup>5</sup> *Ibidem* et *Idem*, p. 179 et s.

<sup>6</sup> GEENEN, S., CUSTERS, R., « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 232.

<sup>7</sup> *Idem*, pp. 232-235. Telle fut l'approche développée par les différents rapports du Groupe d'experts de l'ONU publiés entre 2001 et 2008.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> La traçabilité peut être comprise sous deux facettes dont l'une est dépendante de l'autre. Il s'agit d'un processus qui permet d'identifier la provenance des minerais et de confirmer que lesdits minerais ne proviennent pas des zones en conflit afin de rassurer le consommateur final quant à l'origine du coltan, de la cassitérite, de la wolframite, de l'or, ou de leurs dérivés compris dans une gamme de produits allant des téléphones portables et des smartphones aux ampoules électriques et aux chaussures. Sous cette facette à portée éthique et sociale, la traçabilité vise à priver les groupes armés des ressources qui résulteraient du commerce des minerais. Sous une autre facette à portée plus économique, elle représente un assainissement de la chaîne de commercialisation des minerais en vue de faciliter leur accès au marché international et permettre ainsi une maximisation des recettes de l'État et, partant, de leur profitabilité au plan du développement local. Voir dans ce sens KILOSHO, J., NDUNGU, A., KAMUNDALA, G., « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », in MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J. (eds), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, Cahiers Africains, 2012. Également, BASHIZI, A., BALEMBA KANYURHI, E., BUCEKUDERHWA BASHIGE, C., « La gouvernance et le capital social dans les sites miniers de Kalimbi au Sud-Kivu », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 297. Ou encore GEENEN, S., CUSTERS, R., *op. cit.*, p. 236.

<sup>10</sup> Il s'agit d'une composante du processus de traçabilité qui consiste dans l'ensemble à un processus de double étiquetage des lots de minerais, l'un au niveau du point d'achat sur le site d'extraction l'autre au niveau des centres de négoce, effectués respectivement par le SAESSCAM et par la Division des mines en vue de garantir l'origine des minerais. La traçabilité quant à elle vise à accroître la gouvernance au niveau de toute la chaîne d'approvisionnement.

du pays se sont conjuguées en vue de la mise en place de ce processus. C'est ce qui ressort manifestement des mesures prises tant au niveau international par les États-Unis<sup>11</sup>, le Canada<sup>12</sup>, l'OCDE<sup>13</sup>, le Conseil de sécurité des Nations unies<sup>14</sup>, la CIRGL, l'Union européenne<sup>15</sup>, qu'au niveau national par les différents services de l'État congolais<sup>16</sup>. Allant dans le même sens, le Groupe d'experts des Nations unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles<sup>17</sup> et les ONG étrangères ont formulé des recommandations en faveur du processus de traçabilité.<sup>18</sup>

La *Dodd-Frank Act* marque un tournant décisif dans la mise sur pied de ce dernier.<sup>19</sup> Dans le même sillage, ont été adoptées les lignes directrices de l'OCDE auxquelles a adhéré la CIRGL et dont la substance a été reprise dans

<sup>11</sup> U.S. Congress, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 21 juillet 2010.

<sup>12</sup> Chambre des communes du Canada, *Projet de loi c-486 sur les minéraux des conflits*, première lecture du 26 mars 2013.

<sup>13</sup> OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, 2<sup>e</sup> édition, Éditions OCDE, 2013.

<sup>14</sup> Voir ses multiples résolutions par lesquelles il invite les États à agir pour mettre fin à l'exploitation illégale des ressources de la RDC, notamment dans les Résolutions 1493 (2003), 1533 (2004) et 1807 (2008).

<sup>15</sup> Cf. le projet de Règlement européen sur les minerais de conflit disponible sur [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc\\_152227.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152227.pdf)

<sup>16</sup> Notamment la mesure de suspension des activités minières prise le 9 septembre 2010 par le Président de la République et formalisée par l'arrêté ministériel n° 0705/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010. Également, l'Arrêté interministériel n° 711/CAB.MIN/MINES/01/2010 et n° 206/CAB.MIN/FINANCES/2010 du 15 octobre 2010 portant *manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation* ; Arrêté ministériel n° 057/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant *mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la CIRGL en RDC* ; Arrêté ministériel n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant *mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu*, etc. Pour une critique de toutes ces mesures voir BLEISCHWITZ, R., DITTRICH, M., PIERDICCA, C., « Coltan from Central Africa, international trade and implications for any certification », *Resources Policy* 37, 2012, p. 27.

<sup>17</sup> Voir les différents rapports que ce groupe publie systématiquement depuis le tout premier : CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo*, 12 avril 2001.

<sup>18</sup> Par exemple, depuis 2008, le rapport de GLOBAL WITNESS, *Recommendations on due diligence for buyers and companies trading in minerals from Eastern DRC and for their home governments*. Aujourd'hui l'*International Tin Research Institute* (ITRI) qui s'active dans la certification de l'étain ; ou encore le *Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe* (BGR) dont le domaine d'action est essentiellement orienté vers la certification du tantale. Ces deux organisations sont également impliquées dans l'assistance et la formation des coopératives et des comités des creuseurs.

<sup>19</sup> Un symposium vient d'être tenu pour évaluer sa mise en œuvre. Cf. *Dodd-Frank Five Years Later: What Have We Learned from Conflict Minerals Reporting?* Press Release – 18 novembre 2015, Washington DC, USA.

les différents arrêtés pris par le gouvernement congolais visant la transparence dans les chaînes d'approvisionnement en minerais ainsi que leur certification. Le résultat tant attendu était d'éviter que les groupes armés puissent tirer un profit financier de l'extraction artisanale des minerais des 3TG (Tin, Tantale, Tungstène and Gold).<sup>20</sup>

Le processus de traçabilité des minerais issus de l'exploitation minière artisanale (ci-après, EMA) dans l'Est de la RDC a été accompagné notamment par la mise sur pied d'une exigence préalable faite aux exploitants miniers artisanaux, à savoir : se regrouper en coopératives minières.<sup>21</sup> L'OCDE voit dans ces coopératives un moyen de professionnalisation et de formalisation du secteur, permettant de réduire les impacts négatifs liés à l'activité minière artisanale.<sup>22</sup> Les lignes qui suivent s'intéressent à la mise en rapport de cette obligation de se constituer en coopératives minières avec le contexte particulier de la traçabilité, à la réussite de laquelle sa destinée présidait.

Des entretiens et de l'observation réalisés auprès des coopératives minières œuvrant dans la province du Sud-Kivu, principalement à Walungu et auprès de l'administration minière (cf. *infra* 3.1.) nous ont permis de nous prononcer sur la validité plurielle en droit et, partant, de la pertinence de recourir à pareille obligation pour garantir la traçabilité des minerais extraits artisanalement.

Cette obligation est une composante majeure de l'ensemble normatif fixé par le Code<sup>23</sup> et le Règlement<sup>24</sup> miniers pour l'exercice de l'artisanat minier. D'où l'intérêt de l'examiner à la lumière de sa validité ou de sa conformité au système normatif dans lequel elle s'insère. Cela nous a permis de l'évaluer en nous servant d'une grille d'analyse basée sur des référents juridiques de légalité, d'effectivité et de légitimité. Mais, à côté de ce juridisme, il convient d'appréhender l'obligation de se regrouper en coopératives minières comme un instrument majeur de la contenance institutionnelle de l'État congolais à considérer pour la réussite du processus de traçabilité. Ainsi, cette étude part d'une approche droit et société et se démarque alors des études antérieures qui ont essuyé le reproche de ne s'en tenir qu'à des termes de références tirées de ces initiatives mêmes.<sup>25</sup>

Il convient de dire que la nécessité de traçabilité apparue consécutivement

<sup>20</sup> DE PUTTER, T., DELVAUX, C., « Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs », *Politique étrangère*, n° 2, 2013, p. 101.

<sup>21</sup> Cf. Arrêté ministériel n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu, art. 2 al. 1 (a).

<sup>22</sup> OCDE, *Rapport final sur la phase pilote de mise en œuvre du Supplément sur l'Étain, le Tantale et le Tungstène*, janvier 2013, p. 47.

<sup>23</sup> Code minier, art. 26 et art. 109 et suivants.

<sup>24</sup> Règlement minier, art. 223 et suivants.

<sup>25</sup> TEGERA, A., JOHNSON, D., *Pas de conflit ? L'absurde combat contre « les minerais de conflit » en RDC*, Pole Institute, 2013, p. 9.

aux guerres financées par les produits des minerais de l'artisanat minier peut justifier l'écart pris par cette mesure et constaté dans les pratiques administratives des services des mines par rapport aux principes initiaux fixés par le Code et le Règlement miniers. Ainsi, malgré la non-conformité formelle aux Code et Règlement miniers<sup>26</sup> de l'arrêté ayant consacré l'obligation de se regrouper en coopératives, l'on serait tenté de justifier cette obligation en prenant en considération son ancrage contextuel, et notamment sa contribution d'une certaine manière à la traçabilité des minerais. Dès lors, l'utilité de la présente étude est de contribuer à l'élaboration d'une « littérature empirique » consacrée au rôle des coopératives minières dans le processus de traçabilité des minerais.

Il s'agit d'évoquer le désaccord entre les principes du Code minier et ses mesures d'application qui constituent le fondement même de l'obligation de se regrouper en coopératives et l'arrêté ministériel de 2010 qui la proclame. Cela en s'appuyant sur les trois critères de validité d'une norme juridique.

Pourra suivre une mise en contexte de cette obligation de se regrouper en coopératives, afin de juger de son adéquation ou pas avec l'objectif d'une limitation de la traçabilité opaque des minerais qui a motivé l'édition de pareille obligation.

## **2. ASPECTS THÉORIQUES ET DÉBAT AUTOUR DE L'OBLIGATION DE REGROUPEMENT DES EXPLOITANTS ARTISANAUX EN COOPÉRATIVES**

L'obligation de se regrouper en coopératives résulte des mesures d'encadrement prises sous l'Arrêté ministériel n°0705/CAM.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu. Cette assise réglementaire la rend plus critiquable (1). Le débat actuel sur ces coopératives les présente, sur le plan institutionnel, comme étant d'une nature juridique ambivalente mais surtout, dans leur gestion, comme des structures dont se servent les élites locales militaires, politiques et coutumières pour spolier les creuseurs (2). Ce petit détour dans les faits nous permettra de voir si l'obligation sous analyse semble avoir influencé le comportement de ses destinataires (creuseurs) et si elle emporte pour autant leur assentiment, en justifiant ainsi sa validité plurielle (3).

---

<sup>26</sup> Dans ce sens, BAHALAOKWIBUYE, C., « Le dilemme des coopératives minières de Walungu (Sud-Kivu), entre ASBL et 'entreprise sociale'. Évaluation à l'aune du passage à la nouvelle réglementation OHADA sur les sociétés coopératives », in MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique ?*, n° 87, 2016, pp. 299-325.

## 2.1. Le fondement d'une vraie-fausse obligation de se regrouper en coopératives

L'obligation faite aux creuseurs de se regrouper en coopératives<sup>27</sup> ou celle des coopératives de regrouper en leur sein et d'encadrer les creuseurs<sup>28</sup> résulte de l'arrêté n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010.

Le but de cette obligation est de permettre un accompagnement de la dynamique de structuration de l'activité minière artisanale en vue d'améliorer le rendement de cette dernière pour les creuseurs et pour le fisc en contrôlant ses flux depuis les puits d'extraction. Il s'agit particulièrement d'intégrer formellement les creuseurs dans la chaîne d'extraction des minerais et de permettre ainsi de contrôler leurs activités et d'empêcher que les ventes qui en seront issues ne participent au financement des forces et groupes armés.

Cet arrêté a fait de l'obligation en question une condition de reprise de l'activité minière artisanale pour les creuseurs.<sup>29</sup> Dans sa mise en application, l'administration minière a développé une pratique plus souple afin de faciliter la création et le fonctionnement des coopératives minières.

D'une part, la coopérative est créée sans justifier d'une ZEA ouverte pour son rayon d'action. Des coopératives fonctionnent aussi sans aucun agrément. Cela est mis au compte des « tolérances » de l'administration minière.<sup>30</sup> Ainsi, sur les nonante-neuf coopératives constituées au Sud-Kivu, moins d'une dizaine seulement ont déjà été agréées et fonctionnent sur moins d'une vingtaine de ZEA ouvertes jusqu'en août 2015.<sup>31</sup> Le cas de Walungu est plus frappant car aucune ZEA n'y a été ouverte jusque-là pour les neuf coopératives qui y ont été créées. Toutes ces coopératives œuvrent dans des sites concédés soit à la firme canadienne BANRO<sup>32</sup> soit à la firme japonaise Congo-Eco Project.<sup>33</sup> Cette superposition d'activités minières artisanales et de sites déjà concédés est en principe interdite par le Code minier.<sup>34</sup> Notons au passage que, dans d'autres sites, en trame de leur RSE, on constate des pratiques de tolérances

<sup>27</sup> Arrêté ministériel n°0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 *op. cit.*, art. 2 al. 1 (a).

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 2 al. 1 (b).

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 2 al. 1 (a).

<sup>30</sup> Propos du chef de division des mines du Sud-Kivu. Cf. Conseil provincial de suivi, Atelier sur la promotion de la cohabitation pacifique entre les coopératives minières de Ngweshe, Walungu, juillet 2015.

<sup>31</sup> Entretien avec le chef d'antenne de SAESSCAM, Bukavu, le 31 juillet 2015.

<sup>32</sup> Voir les sites de Namadava, Colline 1 et Caminyago, Colline 6, sur lesquels on retrouve les creuseurs membres de COMALU et COMIANGWE. La COMIRA œuvre également dans une concession de la BANRO.

<sup>33</sup> Voir le site de Muhinga sur lequel on retrouve les creuseurs membres de COMIDEA. D'après nos entretiens avec les responsables de cette dernière, la coopérative est en cours de négociation d'un partenariat avec Congo Eco Project pour une tolérance d'exploitation de son site. Cela pourrait s'apparenter à la pratique de découverte que l'on connaît déjà dans la province du Katanga.

<sup>34</sup> Code minier, art. 30.

éphémères que les compagnies minières industrielles accordent parfois aux creuseurs artisanaux œuvrant dans leurs concessions.<sup>35</sup> Cela, en vue non seulement de préserver la paix sociale avec la communauté environnante mais surtout de résorber les effets négatifs que pourrait avoir cette superposition sur leurs rendements. À Walungu, on peut se féliciter de la souplesse dont font preuve les unités gouvernementales dans le processus tendant à la mise en place des coopératives, qui n'en seraient pas si l'on s'en tenait aux prescrits stricts des Code et Règlements miniers. Cette approche gouvernementale s'inscrit dans les stratégies de survie des creuseurs et de ceux qui en dépendent. Il serait cependant souhaitable que les industriels soient impliqués dans cette tolérance en vue d'un compromis pour la paix sociale et une cohabitation pacifique.

D'autre part, cette pratique tend désormais à conforter l'idée d'une *obligation* et non plus d'une simple faculté de se regrouper en coopérative, en interdisant, voire en sanctionnant toute exploitation minière artisanale *en solo*. Ceci s'oppose même à la prérogative reconnue par le Code minier à toute personne physique de solliciter une carte aux fins d'artisanat minier individuel.<sup>36</sup> De ce fait, le regroupement en coopérative est devenu une négation de la prérogative constitutionnelle offerte à tout citoyen congolais qui en fait la demande de s'adonner individuellement à l'exploitation des richesses du sous-sol du pays.<sup>37</sup> On peut alors s'apercevoir que le but médiat de ladite obligation était de mettre au ban l'EMA individuelle. L'arrêté précité ne se révèle donc pas en harmonie avec le Règlement minier dont il veut assurer la mise en œuvre et sort ainsi du cadre normatif auquel il doit obéir.<sup>38</sup>

En principe, le Règlement envisage la coopérative dans l'hypothèse d'un regroupement des creuseurs qui s'adonnaient initialement à l'EMA dans une ZEA bien délimitée et qui pouvaient aspirer alors à migrer vers une petite mine ou vers une exploitation industrielle à travers le permis de recherche pour lequel la coopérative postule. Cette dernière devrait être donc une structure d'accompagnement des creuseurs vers la petite mine voire l'exploitation industrielle.<sup>39</sup> En sollicitant l'agrément, le groupement devra indiquer le rayon

<sup>35</sup> Ainsi en est-il, par exemple, dans certains sites du Sud-Kivu dont Lugushwa, Kamituga, Luhwindja et Misisi où les creuseurs sont autorisés à se livrer à l'EMA à côté des industriels en phase de recherche. Cf. KAMUNDALA, G., *Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu. Possibilités d'une cohabitation pacifique ?*, IPIS, 2012, p. 14.

<sup>36</sup> Code minier, art. 109.

<sup>37</sup> Constitution de la RDC, *Journal Officiel*, 47<sup>e</sup> année, n° spécial du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 (Textes coordonnés), *Journal Officiel*, 52<sup>e</sup> année, n° spécial, Kinshasa, 5 février 2011, art. 58.

<sup>38</sup> Suivant l'art. 56 de la Constitution, ces mesures sont anticonstitutionnelles car elles tendent à priver les creuseurs qui exercent individuellement en dehors des coopératives, de leur ultime moyen de survie.

<sup>39</sup> Règlement minier, art. 234.

d'action ou la ZEA dans laquelle il compte déployer ses activités ou dans laquelle œuvrent les creuseurs qu'il tend à regrouper.<sup>40</sup> Au total, la pratique étatique du coopérativisme semble s'écarter largement des principes qui doivent guider le regroupement des creuseurs en coopératives.

Bien qu'il résulte de cette tolérance une altération de la coopérative telle que conçue par la législation minière, l'on ne saurait y voir une « inertie administrative »<sup>41</sup> ou la renonciation<sup>42</sup> de l'administration minière à appliquer correctement le Code minier et ses Règlements. Car, à travers sa pratique, l'administration minière vivifie le coopérativisme en l'adaptant au contexte de la province du Sud-Kivu dépourvue d'un nombre suffisant de ZEA. Cette pratique peut être lue avec un brin de bienveillance comme un processus d'adaptation des institutions.<sup>43</sup>

## **2.2. Retour sur la nature ambivalente de la coopérative minière et l'élite capture and management dans les coopératives minières**

La littérature empirique sur les coopératives minières les présente comme étant non seulement en perte de repères en termes de valeurs coopératives mais surtout comme étant gérées dans une logique de captation par des élites locales.

Ainsi, d'un côté, le Règlement minier entretient une confusion sur la nature juridique de la coopérative minière, par un renvoi explicite à la fois à la législation sur les ASBL et celle sur les sociétés coopératives. La façon dont la coopérative minière est utilisée localement, dans les sites miniers du Sud-Kivu, nous a conduit à la considérer comme une société à soumettre à un régime juridique propre issu de l'Acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives.<sup>44</sup> En tant que telle elle doit privilégier en premier lieu l'amélioration du bien-être de ses membres ; ici les creuseurs. Par ailleurs, ces derniers devaient avoir la maîtrise de la gestion démocratique et du contrôle de leur coopérative.<sup>45</sup> Il s'agit là du mandat de promotion économique et sociale

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Terme emprunté à RIPERT, G., *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, Paris, 1955, p. 366.

<sup>42</sup> MILHAT, C., « Entre contraintes et interdits : l'administration et l'exécution de ses actes », *Droit et Cultures*, vol. 57, n°1, 2009, pp. 93-118.

<sup>43</sup> CLEAVER, F., "Reinventing institutions: bricolage and the social embeddedness of natural resources management", *European Journal of Development Research*, Vol. 14, n° 2, 2002, pp. 11-30.

<sup>44</sup> BAHALAOKWIBUYE, C., *op. cit.*. En France, cette ambiguïté sur la forme juridique de la coopérative est discutée depuis plus de 2 siècles. A propos, ni le célèbre arrêt *Manigod* rendu le 11 mars 1914 par la Cour de cassation ni l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1947 sur les sociétés coopératives moins encore la doctrine n'ont pas permis de clore la discussion sur la forme juridique de la coopérative. En ce sens voir HIEZ, D., « Vers une autonomie du droit coopératif ? », *Recma*, n° 317, 2010, pp. 44-60.

<sup>45</sup> MOHO, E., « Les membres de la société coopérative en droit OHADA », *Penant*, 895, avril-juin 2016, p. 231.

de ses membres qu'on reconnaît à toute société coopérative et qui permet de la différencier des autres formes sociales ou associatives.<sup>46</sup>

Cependant, à Walungu, on découvre que la coopérative constitue une opportunité d'enrichissement pour les responsables au détriment des creuseurs.<sup>47</sup> On comprend alors que cette obligation de regrouper les creuseurs en coopératives s'accorde mal avec son contexte d'application, au point qu'instituer une coopérative n'a jamais été viable pour les creuseurs.<sup>48</sup> En fin de compte, de ce coopératisme, perçu par les creuseurs beaucoup plus comme une contrainte<sup>49</sup>, ne s'est pas suivie l'amélioration du rendement de l'artisanat à leur profit.

Au contraire : constituer une coopérative ne profite qu'à ses créateurs et sert d'occasion de spoliation pour les différentes élites locales ainsi que les autorités coutumières et celles de l'administration minière.<sup>50</sup> Les coopératives minières, en crise de structure, se heurtent à l'indignation des creuseurs et leur existence est privée de toute légitimité par leurs destinataires mêmes. D'où l'intérêt de s'interroger sur la validité en droit de cette mesure de regroupement des creuseurs en coopératives.

### 2.3. La théorie de la validité plurielle et l'obligation de se regrouper en coopératives

La pensée juridique contemporaine a dégagé trois principaux critères permettant d'évaluer la validité d'un acte ou d'une norme juridique, à savoir sa légalité, son effectivité et sa légitimité.<sup>51</sup> La légalité se détermine du point de vue formel et suppose une appréciation de la norme par rapport aux sources dont elle dérive.<sup>52</sup> Sur le plan formel, un acte est valide s'il est conforme aux normes qui lui sont supérieures.<sup>53</sup> En d'autres termes, une norme est rendue valide par une autre norme qui lui est supérieure.<sup>54</sup> Cette validité formelle

<sup>46</sup> BARSAN, I., *La société coopérative européenne. Entre identité coopérative et efficacité économique*, IRJS, Paris, 2016, p. 241.

<sup>47</sup> BAHALAOKWIBUYE, C., *op. cit.*, p. 310.

<sup>48</sup> *Idem*, p. 222.

<sup>49</sup> Entretiens avec les creuseurs de la coopérative COMIDEA sur le site minier stannifère de Muhinga. Également, les entretiens avec les creuseurs membres de la COMIANGWE sur le site aurifère de Namadava.

<sup>50</sup> Des études précédentes l'ont démontré sur d'autres sites miniers. Voir dans ce sens BASHIZI, A., Geenen, S., « Les limites d'une 'gouvernance par le bas' : les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu », in : MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J., (eds.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*, 2015, Cahiers Africains, Paris, L'Harmattan, pp. 239-260.

<sup>51</sup> OST, F., VAN DE KERCHOVE, M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002, p. 325.

<sup>52</sup> *Idem*, pp. 326-327.

<sup>53</sup> JOBART, J., « Remarques sur la validité des actes unilatéraux en droit français », *Revue Juridique Thémis*, Vol. 40, N° 3, 2006, pp. 647-648.

<sup>54</sup> KELSEN, H., *Théorie pure du droit*, trad. Charles Eisenmann, Paris, Sirey, 1962, note 2, p. 314.

peut s'apprécier à un double point de vue, à savoir, d'un côté, celui de la qualité de l'auteur de l'acte et, d'un autre côté, celui de la finalité poursuivie par l'édition de l'acte. C'est la démarche que nous semblons suivre dans l'analyse de cette obligation de se regrouper en coopératives.

L'effectivité, comme critère de validité d'une norme<sup>55</sup>, est jugée du point de vue factuel et mesure les effets de la norme à l'endroit de ses destinataires ; mieux : sa capacité à orienter leurs comportements.<sup>56</sup> Enfin, la légitimité s'évalue du point de vue axiologique et considère comme valide une norme qui est acceptée dans son milieu d'implémentation.<sup>57</sup> Dans l'évaluation de la validité d'une norme, ces trois critères sont analysés en interaction et cela donne lieu à ce que l'on qualifie de validité « plurielle » ou de validité en réseau.<sup>58</sup> Cette dernière signifie qu'aucun des trois critères ne peut être pris isolément sans un égard « explicite ou implicite aux deux autres ».<sup>59</sup>

Les lignes qui suivent testeront le clapet de validité que recèle l'arrêté précité édictant l'obligation sous examen sur base de ces trois critères. Suivra un réajustement de cette démonstration à la singularité du contexte des coopératives minières du Sud-Kivu pour leur contribution au processus de traçabilité.

### 3. OBLIGATION DE SE REGROUPER EN COOPÉRATIVES FACE À SA CONTEXTURE

#### 3.1. Démarche méthodologique

Nous nous sommes livrés à une observation et une récolte des données qualitatives. Cela à travers des entretiens tant individuels que collectifs en *focus group* auprès d'acteurs impliqués dans la gouvernance des coopératives ainsi que dans le processus de traçabilité au niveau de la province du Sud-Kivu. Le temps et nos ressources limités nous ont conditionnés à focaliser nos enquêtes uniquement sur les neuf coopératives minières œuvrant dans le territoire de Walungu. Quatre principaux critères ont été fixés pour le choix de ce territoire. Il s'agissait de trouver un site qui soit encore en friche et non balisé par de nombreuses recherches suscitées par la gouvernance minière à l'Est de la RDC. En plus, il fallait trouver un site qui s'inscrive déjà dans le processus

<sup>55</sup> LASCOUMES, P., SERVERIN, E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 109.

<sup>56</sup> LEROY, Y., « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, vol. 79, n°3, 2011, p. 717. Également, CARBONNIER, J., « Les phénomènes d'incidence dans l'application des lois », in CARBONNIER, J., *Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2001, p. 146.

<sup>57</sup> TYLER, T., *Why people obey the Law*, Yale University Press, New Haven & London, 1990, pp. 57-68. Également, OST, F., VAN DE KERCHOVE, M., *op. cit.*, p. 337 et s.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 325.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

de traçabilité. Et les coopératives ayant leurs sièges dans ce site devaient avoir été créées consécutivement à la mise en place du processus de traçabilité. En outre, ces coopératives devraient avoir un niveau de développement comparable en termes de leur capacité à participer au processus de traçabilité. Précisons que les principaux sites visités, pour ceux non couverts par un contrat de concession minière, sont validés, et donc font partie du processus de certification et de traçabilité. Enfin, pour des raisons pratiques, non seulement, les sites à enquêter devaient être accessibles et sécurisants pour les chercheurs mais surtout la langue parlée par les acteurs enquêtés, en majorité des creuseurs analphabètes, devait permettre une symbiose entre les chercheurs et les populations étudiées.<sup>60</sup>

L'objectif de l'étude était de comprendre la contribution du regroupement des creuseurs en coopératives minières à la réalisation du processus de traçabilité des minerais du Sud-Kivu. Nos enquêtes recherchaient alors plus la significativité du rôle des coopératives étudiées eu égard au processus de traçabilité. Cela ne devrait donc pas conduire à une généralisation des données récoltées à Walungu sur d'autres sites du Sud-Kivu.<sup>61</sup>

	Sites enquêtés	Acteurs enquêtés et nombre d'entrevues	Période de l'enquête	Thématique débattue	Informations récoltées
Terrain 1	BUKAVU	Entretiens individuels : - CEGEMI (1) - OGP (1) - CENADEP (1) - SAESSCAM (1) - Ministère provincial des mines (1) - Division des mines (1) - CEEC (1)	Du 20 mars au 9 avril 2015	-opportunités de la création d'une coopérative minière - état des lieux du processus de formalisation des coopératives minières	- coopératives créées sur commandation du gouvernement - création des coopératives par des opportunistes (négociants, politiciens) qui les utilise à leurs propres fins - existence des fausses coopératives - coopératives créées sans ZEA, très peu de coopératives agréées par le ministère des Mines

<sup>60</sup> HENN, M., WEINSTEIN, M., FOARD, N., *A Short Introduction to Social Research*, Londres, Sage, 2006, p. 150.

<sup>61</sup> Car, "The generalizability of qualitative studies is usually based not on explicit sampling of some defined population to which the results can be extended, but on the development of a theory that can be extended to other cases". Cf. MAXWELL J. A., "Designing a Qualitative Study" in BICKMAN, L., ROG, D. J. (dir.), *Handbook of Applied Social Research Methods*, Thousand Oaks, Sage, 1998, p. 95.

	Sites enquêtés	Acteurs enquêtés et nombre d'entrevues	Période de l'enquête	Thématique débattue	Informations récoltées
Terrain 2	WALUNGU (Muhinga, Nzibira, Caminyago, Luntukulu, Zola-Zola, Colline 1, Namadava)	1. focus group avec : - responsables des coopératives (1) - les creuseurs (3) - les comités des creuseurs (3) 2. entretiens individuels : - creuseurs-PDG (7) - creuseurs ordinaires (20)	Du 1er juillet au 10 août 2015	- la gouvernance des coopératives de Walungu - l'état des lieux du processus de traçabilité - degré de connaissance et de participation à la réalisation du processus de traçabilité et de certification - intérêt d'être membre d'une coopérative minière	- les coopératives disposent des TAG pour étiqueter les minerais depuis la sortie des puits afin de certifier leur origine - la coopérative permet au gouvernement de contrôler le flux des produits de l'EMA, et donc une traçabilité à la base est assurée - la coopérative permet l'identification des creuseurs - les creuseurs se lamentent car il y a eu baisse des prix des minerais depuis la mise en place de la traçabilité - les creuseurs restent dans les coopératives seulement parce qu'il est devenu impossible d'exercer l'EMA et de vendre ses produits sans être membre d'une coopérative - les creuseurs ne se sentent pas concernés par la traçabilité et peuvent aller miner dans des sites non validés qui sont productifs

À cette approche pratique, s'est ajoutée une revue de la littérature « empirique » existante sur le coopératisme minier et le processus de traçabilité. Cette littérature nous a renseignés sur la nature des coopératives, la logique de captation par les élites locales qui caractérise leur management, leur historique, les acteurs impliqués, ainsi que l'état des lieux de la mise en œuvre du processus de traçabilité. Notre étude s'en démarque pour avoir particulièrement mis en rapport les deux institutions coopératives minières et le processus de traçabilité, en déterminant la validité en réseau de l'obligation de regrouper

les creuseurs au sein de coopératives minières.

### 3.2. Analyse critique des résultats des enquêtes au regard de la validité de l'obligation de se regrouper en coopératives

Il s'agit ici d'évaluer la validité plurielle de l'obligation de regrouper les creuseurs en coopératives dans un contexte factuel et institutionnel dominé par le processus de traçabilité.

Du point de vue formel, l'Arrêté sous examen est à replacer dans le cadre de la décision du Président de la République, prise le 9 septembre 2010, de suspendre les exploitations et exportations minières en vue de réaliser une mission d'intérêt général, à savoir celle d'assainir le climat sécuritaire dans les carrés miniers de l'ancien Kivu et la traçabilité des minerais qui en sont extraits artisanalement.<sup>62</sup> En sa qualité d'autorité officielle, le ministre des Mines est habilité par le Code minier à décider de l'ouverture et de la fermeture d'une ZEA.<sup>63</sup> Théoriquement, aucune EMA ne saurait avoir lieu en dehors d'une ZEA.<sup>64</sup> Ce qui, par extension de forme, amène à reconnaître au ministre la compétence de suspendre l'exploitation minière. Sur ce fondement, l'Arrêté a été pris par l'organe habilité agissant en sa qualité de ministre en vue de réaliser une mission d'intérêt général.<sup>65</sup> D'ailleurs, bien que l'Arrêté n'ait été signé que le 20 septembre 2010, son entrée en vigueur remontait au 9 septembre 2010, correspondant ainsi avec la date de la décision du chef de l'État.<sup>66</sup>

Par ailleurs, il serait difficile d'expliquer pourquoi l'Arrêté aurait embrassé en même temps le coopérativisme minier, contrairement donc aux contours initialement fixés dans les Code et Règlement miniers.<sup>67</sup> Ainsi, en faisant du regroupement des creuseurs dans les coopératives un préalable à l'exercice de l'EMA<sup>68</sup>, l'Arrêté semble s'écarter de sa finalité exécutoire du Règlement minier. Ce dernier en fait pourtant une faculté, et seulement pour un regroupement de creuseurs sollicitant un permis de recherche. De ce fait, cet Arrêté prive les creuseurs de leur droit d'exercer individuellement l'EMA, droit qui

<sup>62</sup> Arrêté ministériel n° 0705, *op. cit.*, Exposé des motifs.

<sup>63</sup> Code minier, art. 109 et 110.

<sup>64</sup> La pratique révèle une toute autre réalité. Il y a très peu de ZEA. Dans l'axe *Walungu* où nos recherches ont été concentrées, un grand nombre de coopératives œuvrent dans des sites concédés soit à la firme canadienne BANRO soit à la firme japonaise Congo-Eco Project.

<sup>65</sup> Il réunit ainsi les deux ingrédients que HAURIOU, M. assigne à un acte administratif exécutoire valide ; à savoir qu'il doit émaner d'une autorité officielle en vue de produire des effets de droit à l'égard des administrés. Cf. son *Précis de droit administratif et de droit public*, 11<sup>e</sup> éd., Sirey, Paris, 1927, (2 tomes) p.1068

<sup>66</sup> Arrêté ministériel n°0705, *op. cit.*, art. 4.

<sup>67</sup> Le Règlement garantit une adhésion libre des creuseurs-coopérateurs aux coopératives minières à travers l'art. 235, alinéa 3 (f) et (g).

<sup>68</sup> Voir sur la question LWANGO, J., « La coopérative minière: instrument de l'ingérence étatique dans la liberté d'association des exploitants miniers artisanaux en République démocratique du Congo? », *Librairie Africaine d'Études Juridiques*, vol. 16, n° 1, 2014, p. 570.

leur est pourtant reconnu explicitement par les Code et Règlement miniers voire la Constitution<sup>69</sup>.

Sur le plan factuel, à la levée de la suspension, regrouper les creuseurs en coopératives a certes permis le suivi des lots de minerais à partir des puits ainsi que l'identification des creuseurs. Nos enquêtes révèlent que, dans les sites miniers stannifères validés et certifiés, des étiquettes munies de codes-barres ont été mises à la disposition des coopératives minières par les services des mines (SAESSCAM et Division des mines) en vue de retracer les minerais depuis leur sortie des puits.<sup>70</sup> Cela constitue désormais une des raisons de l'existence des coopératives minières : « Nous avons créé ces coopératives (...) sur recommandation du gouvernement (...) en vue d'encadrer les minerais des creuseurs, leur traçabilité, et avoir les statistiques ».<sup>71</sup> La coopérative est ainsi devenue un instrument permettant au gouvernement d'intervenir dans le secteur minier artisanal car « c'est ici qu'on contrôle les minerais et qu'on fait des statistiques »<sup>72</sup>. Dans le même ordre d'idée : « Nos coopératives aident le gouvernement dans le recouvrement des dus de l'Etat [notamment] pour le paiement des droits dus à la Division des mines pour la carte de creuseur, des droits et redevances dus au SAESCAM pour l'achat des fiches d'enregistrement ».<sup>73</sup> Regrouper les creuseurs en coopératives permet d'assainir déjà, à la base, la chaîne d'approvisionnement des minerais venant des sites de

<sup>69</sup> Constitution du 18 février 2006, art. 58. En vertu de l'art. 56 de la Constitution, ce coopératisme est même constitutif de l'infraction de pillage car il prive les personnes physiques de leur moyen d'existence.

<sup>70</sup> Pour les creuseurs membres de la COMIDEA : « (...) seule la coopérative donne la voie de la traçabilité car elle travaille dans des sites validés... ». Alors que, dans les sites aurifères enquêtés (Namadava et Nyamurhale exploités par des creuseurs de la COMIANGWE), « la coopérative n'a pas les moyens financiers pour acheter l'or. Voilà pourquoi il est difficile de contrôler la traçabilité ». Entretien avec le président du Comité des creuseurs de la COMIANGWE, Nyamurhale, le 18 juillet 2015. Ceci confirme les conclusions suivant lesquelles "While the traceability system for tin, tantalum and tungsten is becoming increasingly embedded in the country's mining governance, except for a few pilot projects, there is still no traceability system for gold", cf. CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2016/466, 23 mai 2016, §. 120. Voir dans le même sens, GLOBAL WITNESS, *River of Gold. How the state lost out in an eastern Congo gold boom, while armed groups, a foreign mining company and provincial authorities pocketed millions*, 5 juillet 2016, pp. 5-7. Signalons aussi que, suivant les creuseurs, « le contrôle échappe parce que l'or n'est pas comme la cassitérite » ; et de souligner que l'or présente beaucoup de facilité de fraude au regard de son poids et de la facilité logistique qu'il offre pour son transport. Cf. GEENEN, S., MARYSSE, S., « La fin des diamants du sang... un futur brillant pour les diamants du Congo? », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, 2008, p. 332 et pp. 346-351.

<sup>71</sup> Entretien en *focus group* avec les responsables des 5 coopératives minières (COMIDEA, COMICHI, COMALU, COMIKI et KAZICOM), Nzibira, le 15 juillet 2015.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ibidem*. Dans le même sens, entretien avec le président de la GECOMINSKI, Bukavu, le 22 juillet 2015.

Walungu.

Cependant, cette traçabilité ne s'accompagne pas de l'amélioration des conditions de vie et de travail des creuseurs. Les responsables des coopératives étant en même temps des négociants, ils profitent de l'opportunité qui leur est faite en conditionnant l'apposition des étiquettes d'origine à la vente des minerais à des prix qui les arrangent au détriment des intérêts des creuseurs.<sup>74</sup> Les creuseurs considèrent ainsi le processus de traçabilité comme l'un des facteurs de la baisse des prix des minerais dans leurs sites et ce qui a, de ce fait, détérioré leurs conditions de vie. Ainsi, leur maintien dans la coopérative se justifie seulement par « l'avantage de vendre nos produits à la coopérative car quelqu'un qui n'est pas dans la coopérative ne peut pas vendre ses minerais ». <sup>75</sup> Selon eux, le mécanisme de traçabilité a été institué uniquement pour « maximiser les recettes de l'État » ; et ils demandent en retour une augmentation du prix des minerais, prix qui a baissé depuis la mise en place du processus de traçabilité et des coopératives minières.

Au demeurant, regrouper les creuseurs en coopératives minières n'a pas permis de limiter considérablement l'exploitation illégale des ressources minières.<sup>76</sup> Nous avons noté, d'une part, une transhumance des creuseurs vers des sites non validés, et se trouvant de surcroît en dehors du processus de traçabilité, en raison de la non-productivité de nombreux sites validés à Walungu.<sup>77</sup> D'autre part, les FARDC et les divers groupes armés continuent à

<sup>74</sup> Cette baisse suit la chute du cours mondial des minerais mais d'une manière anormale. Les raisons de cette baisse anormale du prix des minerais sont diverses. A Walungu cela s'explique par la gestion des coopératives par des négociants qui instaure un monopsonne de fait leur donnant la possibilité de négocier un prix très bas avec les creuseurs cf. BAHALAOKWIBUYE, C., *op. cit.*, p. 310 Pendant que dans d'autres sites du Sud-Kivu on trouve deux explications majeures. D'un côté, la baisse du prix s'explique par la mauvaise qualité des minerais liée à l'absence des unités de traitement depuis les puits. Cf. MATTHYSEN, K., ZARAGOZA MONTEJANO, A., « Initiatives en matière de 'minerais de conflit' en RD Congo : perceptions des communautés minières locales », IPIS, 2013, p. 19. D'un autre côté, on y vit également un monopsonne du fait de la présence d'un seul acheteur, les comptoirs d'achats agréés, reconnu par la traçabilité. Cf. DE BRIER, G., SOUTHWARD, F., « La chaîne d'approvisionnement des minerais et ses liens avec le conflit dans l'est de la RDC : bilan des 5 dernières années », in MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J., *op. cit.*, 2015, pp. 87-112, p. 89. Également BASHIZI, A., GEENEN, S., « 'Modernisation' du secteur minier artisanal versus hybridation de la réforme au Sud-Kivu », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2014-2015*, UPA, 2015, pp. 219-244, p. 239.

<sup>75</sup> Entretien en *focus group* avec 4 chefs d'équipes de la COMIDEA, Muhinga, le 13 juillet 2015.

<sup>76</sup> Cf. VEALE, E., "Is there blood on your hands-free device? : examining legislative approaches to the conflict minerals problem in the Democratic Republic of Congo", *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, hiver 2013, pp. 504-543. Également, SEAY, L., *What's wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict minerals, civilian livelihoods, and the unintended consequences of Western advocacy*, Center for Global Development, Working Paper 284, 2012, p. 4.

<sup>77</sup> Le président du Comité des creuseurs de la COMALU nous a expliqué que « les sites validés

militariser, brutaliser et parasiter l'exploitation artisanale dont ils bénéficient largement.<sup>78</sup> À titre indicatif, dans le site aurifère de Namadava sont présents des éléments de la milice Raia Mutomboki qui se côtoient aux creuseurs de la COMALU et de la COMIANGWE. Par ailleurs, suivant une cartographie plus récente, au moins soixante-dix (70) groupes armés sévissent encore dans l'Est de la RDC.<sup>79</sup> Le tout dernier rapport du Groupe d'experts de l'ONU<sup>80</sup>, des études<sup>81</sup> et rapports d'ONG révèlent encore l'exportation illicite des minerais du Sud-Kivu vers le Rwanda<sup>82</sup> bien que ses autorités continuent à clamer la nette traçabilité des minerais extraits du sol rwandais.<sup>83</sup> Comme il lui est devenu difficile de s'ingérer dans les conflits armés depuis la disparition du M23<sup>84</sup>, le Rwanda en complicité avec des inspecteurs de l'ITRI certifieraient au Rwanda des minerais importés illégalement de la RDC<sup>85</sup>.

Au regard de ce qui précède, sur le plan factuel, l'Arrêté n'est pas valide car il n'a pas permis d'atteindre la finalité pour laquelle il a été pris. Cela parce que la condition de regroupement en coopératives minières qui s'en est suivie pour la reprise de l'EMA, si elle a permis d'améliorer l'identification des creuseurs, n'a pas toutefois contribué au rendement du secteur à l'avantage de ceux-ci.

Il ne faut pas surestimer les vertus du regroupement des creuseurs en coopératives. Il ne revêt qu'une portée économique. De surcroît, il ne saurait

---

ne sont pas en production. D'où, les creuseurs viennent travailler dans nos sites de Luntukulu qui sont productifs mais non [encore] validés... Ces minerais échappent au TAG (pour parler du système d'étiquetage par l'apposition des étiquettes munies de codes-barres)... Ces minerais sont étiquetés comme provenant des sites validés de la COMIDEA à Nzibira », Luntukulu, le 17 juillet 2015.

<sup>78</sup> INTERNATIONAL ALERT, *op. cit.* p. 6. Également, CONSEIL DE SÉCURITÉ (S/2016/466), *op. cit.*, p. 2-3 et GLOBAL WITNESS, avril 2013, disponible sur <http://www.globalwitness.org/fr/library/de-nouvelles-recherches-de-global-witness-révoient-l'implication-de-militaires-de-haut-rang> (consulté le 20 juin 2016).

<sup>79</sup> STEARNS, J., VOGEL, C., *Cartographie des groupes armés dans l'est du Congo*, Centre sur la coopération internationale, décembre 2015, p. 5.

<sup>80</sup> CONSEIL DE SÉCURITÉ (S/2016/466), *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, 23 mai 2016, §§.150-168: "It is currently impossible to know the real provenance of any gold officially exported from South Kivu... The Rwandan transit declaration forms (...) are accompanied by a number of fraudulent declarations, supposedly from Congolese national and provincial government agencies, such as customs authorities, the Central Bank, the Provincial Division of Mines and the Centre for Evaluation, Expert Analysis and Certification of Precious and Semi-Precious Minerals".

<sup>81</sup> BLEISCHWITZ, R., DITTRICH, M., PIERDICCA, C., *op. cit.*, p. 23.

<sup>82</sup> GLOBAL WITNESS, *De nouvelles recherches de Global Witness révèlent l'implication de militaires de haut rang dans le commerce de l'or dans l'est du Congo*, Document d'information, 7 juin 2013.

<sup>83</sup> "Rwanda is a conflict-free mineral country and should be considered so, as there is no conflict in Rwanda", Allocution du ministre rwandais des mines au symposium cité à la note 20.

<sup>84</sup> STEARNS, J., VOGEL, C., *op. cit.*, p. 5.

<sup>85</sup> DE PUTTER, T., DELVAUX, C., *op. cit.*, p. 104.

mettre fin à la traçabilité opaque des minerais exploités artisanalement à l'Est de la RDC. Les facteurs qui font échec à la traçabilité sont connus et relèvent d'une sphère à dominante plus sociopolitique qu'économique. L'institution d'une coopérative à elle seule ne saurait résoudre les problèmes liés à la lourdeur, l'opacité et les tracasseries de l'administration minière, ainsi qu'à son incapacité à contrôler les flux et reflux des matières premières depuis leur sortie des puits jusqu'à leur exportation.

D'autres facteurs à l'instar de la corruption et de l'absence<sup>86</sup> mais surtout de la faiblesse des pouvoirs publics dans les zones minières réduisent l'efficacité du processus de traçabilité.<sup>87</sup> Et dans les sites validés où de tels agents existent, leur intégrité est toujours mise en doute à cause du traitement inadéquat, de l'insuffisance d'infrastructures et du manque de moyens de communication qui réduisent leur mobilité dans les différents sites miniers sous leur contrôle.

Cela sans compter le facteur culturel d'où on peut lire le défaut d'intégrité et l'attitude véreuse des élites congolaises, frileuses à toute idée de réforme des politiques publiques dont ils tirent profit. Elles développeraient même des ruses et autres stratégies de résistance pour entraver délibérément toute réforme.<sup>88</sup> Ces élites comprennent les acteurs privés tout comme les autorités publiques, à savoir : d'une part, une administration publique peu fiable, non motivée par la réforme et composée d'agents faisant passer leurs besoins et attentes propres avant les services mêmes qu'ils sont censés offrir ; d'autre part, les élites politiques qui instrumentalisent l'administration publique pour assurer leur survie politique et leur enrichissement personnel.<sup>89</sup> Ces stratégies sont favorisées par le contexte politique de la RDC caractérisé par l'impunité et l'absence de responsabilité, et qui rend improbable toute réforme.<sup>90</sup>

Il s'ensuit que, si la validité factuelle liée à l'effectivité de cette mesure n'a pu être atteinte, sa légitimité est tout autant remise en cause dans les faits

---

<sup>86</sup> Spécialement, le processus de la traçabilité à travers l'ITRI n'est pas effectif dans tous les sites miniers. Il ne couvrirait que 1800 à 2000 sites miniers sur toute l'étendue du pays. Cf. DIEMEL, J.A., CUVÉLIER, J., "Explaining the uneven distribution of conflict-mineral policy implementation in the Democratic Republic of the Congo: The role of the Katanga policy network (2009–2011)", *Resources Policy*, vol. 46, n°2, 2015, p. 153. Au Sud-Kivu, seuls les sites qui sont dans les territoires de Nyabibwe et Walungu sont concernés. On y retrouve également depuis 2012 le mécanisme Conflict-Free Tin Initiative (CFTI) pour la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement de l'étain.

<sup>87</sup> MAZALTO, M., *Gouvernance du secteur minier et enjeux de développement en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 2010, p. 133.

<sup>88</sup> TREFON, T., « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, n°4, 2010, p. 736 et p.750.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 746-747.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 739.

par ses destinataires.<sup>91</sup> Ces derniers ne se sont pas appropriés leur coopérative, qu'ils considèrent plutôt comme une nouvelle forme de spoliation imposée par l'administration minière et relayée par les bourgeois responsables des coopératives. La complicité entre ces deux catégories d'acteurs a été à plusieurs endroits dénoncée par les creuseurs enquêtés.<sup>92</sup> Par conséquent, les creuseurs se retrouvent dans les coopératives sans que leurs comportements ne soient orientés vers des valeurs coopératives.

Au total, cette obligation ne satisfait à aucun des trois critères de validité. Car, d'une part sa portée purement économique fait qu'elle n'a pas permis d'interrompre le lien financier entre les minerais et les conflits armés. D'autre part, dans une large mesure, elle n'a pas contribué à rendre moins opaque la chaîne de commercialisation des minerais. Au demeurant, elle n'est pas conforme aux normes supérieures formelles dans l'ordre desquelles elle est censée s'inscrire, normes qui prescrivent non pas une obligation mais plutôt une simple faculté reconnue à toute personne, individuellement ou regroupée collectivement avec d'autres au sein d'une coopérative, d'exercer l'exploitation minière artisanale. De quoi y voir même une violation du droit constitutionnel à la liberté d'association et de celui de tout individu à jouir librement des ressources naturelles de son pays.<sup>93</sup> Ladite obligation se heurte ainsi de front à l'indignation des creuseurs et perd toute légitimité. Mais cela n'empêche pas l'administration minière de continuer à s'y appuyer dans ses rapports avec les creuseurs.

L'Arrêté a été abrogé six mois plus tard lors de la levée de la suspension<sup>94</sup> mais l'obligation de se regrouper en coopérative qu'il imposait est désormais ancrée dans la pratique minière dans les différents sites miniers du Sud-Kivu.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> C'est cette effectivité qui démontre la légitimité de la règle dans son milieu d'implémentation. Voir HEUSCHLING, L., « 'Effectivité', 'efficacité' et 'qualité' d'une norme/droit. Analyse des mots et des concepts », in STEFANINI, M., GAY, L., VIDAL-NAQUET, A., *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Coll. À la croisée des droits, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 27-59.

<sup>92</sup> D'ailleurs dans les sites de Muhinga et Caminyago, enquêtés les 12 et 16 septembre 2015, les creuseurs confondent leur coopérative, la COMIDEA avec le SAESSCAM. Aussi, les creuseurs de COMIANGWE reconnaissent la complicité entre les responsables de leur coopérative et le ministère des mines. Il est à souligner ici que le fils du ministre provincial en fonction lors de nos enquêtes (juillet-août 2015) est également vice-président de la COMIANGWE.

<sup>93</sup> LWANGO, P., *op. cit.*, pp. 563-598.

<sup>94</sup> Arrêté ministériel n°0034/CAM.MIN/MINES/01/2011 *op. cit.*, art. 3.

<sup>95</sup> La psychose de cette obligation conduit même certains acteurs à la reprendre en écho et à recommander instamment sa prise en compte par la prochaine révision du Code minier. Voir à ce sujet les différentes recommandations issues des deux premières éditions des séances de la *Conférence sur la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier en RDC*, tenues tour à tour à Lubumbashi en janvier 2013 et à Goma en mars 2014 et dont les recommandations sont contenues dans le Rapport final disponible sur [www.mines-rdc.cd/fr/documents/Rapport\\_final\\_conference\\_lushi.pdf](http://www.mines-rdc.cd/fr/documents/Rapport_final_conference_lushi.pdf). Voir également l'Acte d'engagement solennel des coopératives minières des provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, disponible sur <http://>

#### 4. CONCLUSION

La traçabilité constitue une thématique vaste et un processus complexe. Nous ne l'avons examinée qu'à travers un des éléments concourant à sa mise en œuvre, à savoir l'obligation faite aux creuseurs de se regrouper en coopératives minières. De portée plus économique, l'obligation de se regrouper en coopératives minières ne contribue que modestement à ce processus. En plus, la coopérative est une structure qui n'est opérationnelle qu'au stade de la production ; la chaîne entière, qui est affectée par la traçabilité, inclut aussi les centres de négoce et les entités de traitement. Mais la complexité de ce processus de traçabilité fait dépendre sa réussite de facteurs liés à la structure de l'État et à la culture politique des acteurs impliqués dans ce processus.

D'ailleurs, de cette obligation de se constituer en coopératives comme moyen d'assurer la traçabilité à partir de la base, ressort un malaise dans la pratique. Le positivisme normatif s'en retrouve mis en défi car, au nom du conformisme au *Dodd Frank Act* et autres directives de l'OCDE, cette obligation ne respecte pas la prérogative reconnue constitutionnellement à tout creuseur d'exploiter individuellement les ressources nationales de son pays. Par son Arrêté, le ministre des Mines, en édictant plutôt une norme nouvelle du coopérativisme, s'est ainsi transfiguré et son acte a rempli une autre fonction que celle administrative qu'on attend d'un membre du gouvernement. Mais la substance de cette obligation, censée incarner l'ordre dans la gouvernance du secteur minier artisanal, peut plaider pour une relativisation de la stricte légalité. On s'est alors attelé à vérifier sa validité du point de vue factuel, en l'occurrence son effectivité et sa légitimité auprès des acteurs impliqués dans l'artisanat minier.

D'où le constat qui a été fait ci-dessus que le désaccord de l'obligation sous examen avec sa contexture juridique et factuelle invite donc à repenser le processus même de traçabilité. Il est vrai que l'inefficacité du coopérativisme minier à contribuer à la traçabilité des minerais tient à de multiples tares qui grèvent le fonctionnement de l'État congolais. Il reste aussi évident que les coopératives n'ont pas la confiance des creuseurs, ce qui les amène à boycotter toute action entreprise à travers elles. Les impacts positifs du processus de traçabilité s'aperçoivent beaucoup plus auprès de l'administration minière et des élites ayant créé les coopératives. La réussite de la traçabilité nécessite ainsi la prise en compte du rôle à jouer par les creuseurs eux-mêmes en les faisant participer au processus.

Cela devra passer par une redynamisation des coopératives minières ou des comités de creuseurs, en recherchant leur viabilité pour les creuseurs afin d'emporter l'adhésion de ceux-ci et donc d'acquérir une légitimité. Cette redynamisation devra miser sur les valeurs coopératives classiques afin de

permettre la collaboration des creuseurs. Une fois leur adhésion volontaire acquise, une transparence dans la gestion et que seront garanties une fiscalité juste, une amélioration des prix des minerais et une répartition équitable des produits de la vente, ces creuseurs pourront participer à la transparence dans l'établissement d'une chaîne de valeurs claire dans l'approvisionnement des minerais, car il s'ensuivrait leur profitabilité *et* pour les creuseurs eux-mêmes *et* pour le fisc.

Bruxelles, juillet 2016