



Hybridation normative et institutionnelle dans les coopératives minières. Entre pluralisme juridique et ineffectivité du droit coopératif congolais

Christian Bahati Bahalaokwibuye

Résumé

Cette étude aborde les pratiques coopératives non officielles comme plombant l'effectivité du droit coopératif officiel ou une manière d'expression d'une normativité informelle au sein des coopératives minières du Sud-Kivu à l'Est de la République Démocratique du Congo. Elle se fonde sur des entretiens et une observation des pratiques des exploitants miniers artisanaux relativement à la création et à la gouvernance de leurs coopératives minières. L'étude de l'organisation normative des coopératives contribue aux réflexions sur une réforme participative des politiques publiques afin d'améliorer la gouvernance du secteur minier en RDC.

Mots clés : effectivité, pluralisme juridique, coopératives minières, pratiques locales, équivalents fonctionnels

Abstract

This study examines the ways in which unofficial cooperative practices hamper the effectiveness of official cooperative legislation as an expression of informal norms within mining cooperatives in South Kivu, in Eastern Democratic Republic of Congo. The study is based on interviews and the observation of the practices of small-scale miners when setting up and running their mining cooperatives. The study of the normative organisation of mining cooperatives can contribute to reflection on a participative reform of public policies in order to improve governance in the mining sector in the DRC.

Key words: effectiveness, legal pluralism, mining cooperatives, local practices, functional equivalents

Introduction

Les politiques visant l'encadrement de l'exploitation minière artisanale (EMA) ont désormais pris une nouvelle tournure, à savoir sa formalisation en vue de la traçabilité des minerais qui sont produits de façon artisanale. L'État congolais s'est également inscrit dans cette perspective en offrant la possibilité aux exploitants miniers artisanaux (communément appelés creuseurs) de se regrouper en coopératives minières. Il s'agit

Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société, 2017,

Page 1 of 20. doi:10.1017/cls.2016.40

à la fois de faciliter le contrôle et l'imposition de l'EMA, et de rentabiliser le secteur minier artisanal au profit des creuseurs et de leurs dépendants.

La coopérative minière s'affirme désormais comme un moyen pour l'État de contrôler et d'imposer le secteur minier artisanal¹. Il convient de vérifier si cette instrumentalisation de la coopérative minière se fait sans compromettre les valeurs et principes coopératifs classiques qui doivent sous-tendre son régime². Dans ce sens, avec un regard critique bienveillant, nous essayons d'étudier les représentations que se font au quotidien les exploitants miniers artisanaux à l'égard des différentes mesures qui instituent ce coopératisme.

Le présent article se fonde sur une étude empirique de l'utilisation, voire de l'appropriation du droit coopératif au sein des coopératives minières du Sud-Kivu³. L'analyse de l'effectivité de la norme juridique, qui doit comprendre une véritable

¹ P. Mirindi, « 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'Etudes Juridiques* 1 (2014) : 563–598.

² Ces valeurs représentent des repères substantiels de l'identité coopérative. Elles sont énumérées à l'article 6 des statuts de l'Alliance Coopérative Internationale du 6 juin 2008 : « (...) prise en charge et responsabilité personnelles et mutuelles, démocratie, égalité, équité, solidarité ». Toutefois, leur portée normative reste limitée. Il s'agit des règles éthiques/morales qui n'ont que la portée d'un « *statement* ... of general ideas or moral/ethic norms which are usually accepted by people who wish to co-operate as being valid, just and reasonable » : cf. H. Münkner, « Translation of New Co-op Principles to Legal Norms », *Co-op Dialogue*, vol. 8, n° 1 (janv.-juin 1998) : 6–9. La mise en pratique de ces valeurs transite par les sept (7) principes coopératifs définis dans la déclaration de l'ACI de 1995. De même, la normativité de ces principes coopératifs n'est pas clairement établie. On les considère comme des lignes directrices qui reprennent des pratiques sociales habituelles conseillées à tout groupement qui prend la forme de coopérative. Ils sont non contraignants, moins normatifs et se réduisent à des conseils pédagogiques. Cf. F. Espagne, *Principes coopératifs ? Lesquels ? Histoire et lecture des principes coopératifs selon l'Alliance Coopérative Internationale*, 1–28, p. 16, 23. Ces valeurs et principes consolidés constituent l'essentiel de la déclaration de l'ACI de 1995. Cette déclaration est reconnue comme un « point de repère pour l'interprétation des droits coopératifs nationaux et pourrait être traitée comme une forme de *lex mercatoria* ou comme *lex rectius du ius commune cooperativum* ». Elle se réduit à un modèle qui n'est applicable que de façon supplétive. Cf. M. Coipel, « Les avatars de la coopérative en droit belge », dans D. Hiez, *Droit comparé des sociétés coopératives européennes* (Bruxelles : Larcier, 2009), 125–143, p. 142. De plus en plus, les sociétés coopératives peinent à s'identifier à ces valeurs. Elles doivent désormais, comme les autres regroupements capitalistes qui recherchent le profit maximal, faire preuve d'une efficacité économique. C'est le dilemme des sociétés coopératives illustré par I. Barsan, *La société coopérative européenne. Entre identité coopérative et efficacité économique* (Paris : IRJS, 2016), 224–225, 239, 250.

³ Elle analyse le contenu de quarante-et-une (41) entrevues d'une durée maximale de 45 minutes pour chacune dont sept (7) en focus group [3 avec des groupes des creuseurs ordinaires, 3 avec des groupes des comités des creuseurs et 1 avec un groupe des responsables des coopératives], et 34 entrevues individuelles dont 27 avec les creuseurs, 2 avec des acteurs privés impliqués dans la thématique minière (OGP et CENADEP), 5 avec les organes de l'administration minière (CEEC, SAESSCAM, Cadastre minier, Ministère provincial des mines et Division provinciale des mines). Un guide d'entretien semi-structuré a été proposé à ces acteurs. Cinq principales thématiques ont été débattues relativement à la gouvernance des coopératives, la connaissance et l'utilisation du droit coopératif (Décret de 1956 et des principes coopératifs), à l'état des lieux des pratiques développées dans le processus de création et de fonctionnement des coopératives, à l'intérêt à continuer à se regrouper en coopératives et l'opportunité de les remplacer par les comités des creuseurs. Les données ont été récoltées en trois temps. D'abord, pendant la période du 20 mars au 9 avril 2015, nous avons procédé à des entretiens exploratoires auprès des acteurs de la société civile (CEGEMI, OGP et CENADEP). Ensuite, pendant la période du 1^{er} juillet au 10 août 2015, nous avons conduit des entrevues, dans le territoire de *Walungu* (nous y avons visité 6 sites, qui ont été anonymisés et remplacés par les lettres « A », « B », « C », « D », « E » et « F » par respect pour la confidentialité de nos répondants). Enfin, dans la période comprise entre le 15 avril et le 25 juin 2016, dans le cadre de nos recherches doctorales, nous avons complété certaines des données recueillies au cours des deux périodes précédentes, principalement auprès des acteurs privés et de l'administration minière basés à Bukavu.

évaluation des effets de la norme sur les comportements de ses destinataires, tout comme celle du pluralisme juridique qui tend à s'assurer sur l'état d'un environnement normatif, doit prendre en compte les points de vue de ses usagers⁴. C'est donc principalement une perspective d'anthropologie du droit que nous avons choisi pour conduire notre analyse.

Les entretiens menés révèlent que les creuseurs et leurs coopératives ne mobilisent pas le droit coopératif dans leurs rapports sociaux, et que ce dernier joue un rôle peu reluisant dans la conduite de leurs activités. En ce sens, ils ont développé d'autres mécanismes un peu plus souples en substitution ou en appui du droit coopératif tel qu'institué par l'État.

Nous avons ainsi répertorié des pratiques utilisées sur le plan normatif et institutionnel aux fins de création et de fonctionnement de « coopératives » qui supplantent souvent le coopératisme imposé par les unités gouvernementales.

Au final, l'article esquisse une analyse des implications de nos constats empiriques sur l'effectivité du droit auprès des acteurs entreprenant des activités économiques de moindre envergure⁵ ou encore sur le pluralisme juridique qui fournit une alternative utile dans l'appréciation du réel impact du droit sur le terrain⁶. L'article lie ces deux concepts centraux d'effectivité et de pluralisme juridique en envisageant celui-ci comme un « facteur amplificateur » de celle-là⁷.

⁴ Y. Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, 3/2011, n° 79, 715-732, p. 726. Aussi, J.-G. Belley, *Le contrat entre droit, économie et société* (Cowansville : Yvon Blais, 1998), 246.

⁵ Selon F. Ost et M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit* (Bruxelles : Publications FUSL, 2002), 329 : la notion de l'effectivité s'entend « de la capacité de la règle à orienter le comportement de ses destinataires dans le sens souhaité par le législateur ». Aussi, L. Heuschling, « « Effectivité », « efficacité », « efficience » et « qualité d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts », dans M. Stefanini *et al.*, *L'efficacité de la norme juridique* (Bruxelles : Bruylant, 2012), 27-59.

⁶ Le pluralisme juridique évoque l'état caractéristique d'un environnement juridique dans lequel coexiste une multiplicité d'ordres normatifs autonomes susceptibles de revendiquer la qualification de « juridiques » et de s'appliquer simultanément au comportement d'un individu. Voir J. Vanderlinden, « A propos des effectivités et des pluralismes juridiques dans le contexte des droits économiques », dans L. Boy *et al.* (dir.), *Le pluralisme juridique et effectivité du droit économique* (Bruxelles : Larcier, 2011), 39-73, p. 41. J. Vanderlinden, « Vers une conception nouvelle du pluralisme juridique », *Revue de la Recherche juridique – Droit prospectif* (1993): 573-583. Le pluralisme juridique conçoit l'individu non plus uniquement comme un sujet passif sur lequel le droit agit mais également comme un sujet actif qui confectionne le droit qui lui est applicable. Il s'agit d'une insertion « de l'individu (...) dans de multiples ordres juridiques à l'élaboration, au développement et à la mise en œuvre desquels il participe dans des mesures et à des titres divers ». Voir J. Vanderlinden, « L'utopie pluraliste, solution de demain au problème de certaines minorités ? », dans *L'utopie pluraliste, solution de demain au problème de certaines minorités ? Minorités et organisation de l'État* (Bruxelles : Bruylant, 1998), 665-675, p. 667. Aussi, C. Younes, *op. cit.*, p. 44. Sur cette reconsidération des individus comme sujets façonnant le droit qui doit leur être appliqué, voir J.-G. Belley, « Le pluralisme comme orthodoxie de la science du droit », *op. cit.*, 271-275. Le terme « individus » désigne des sous-systèmes sociaux organisés qui produisent des pratiques systématisées excluant ainsi des normativités spontanées issues des comportements isolés de chaque individu. Cf. *ibidem*. Dans le même sens, J. Vanderlinden « Production pluraliste du droit et reconstruction de l'État africain? », *Afrique contemporaine*, 199 (2001): 86-97, p. 90.

⁷ Le pluralisme permet une légitimité, voire une effectivité, de la norme en ce sens qu'en plaçant l'individu au centre de la production normative, ce dernier y adhère parce qu'il en connaît les conséquences. En l'espèce, une élaboration et une application plurale du droit coopératif peut permettre de rendre le droit coopératif effectif dans les coopératives minières. En ce sens, J. Vanderlinden, « A propos des effectivités et des pluralismes juridiques dans le contexte des droits économiques », *op. cit.*, p. 71. Mais, ce lien entre pluralisme juridique et effectivité reste tout de même relatif suivant la relation entre les ordres normatifs en présence. Voir F. Ost *et al.*, « Le pluralisme, facteur d'effectivité ou d'ineffectivité du droit ? », dans L. Boy *et al.* (dir.), *op. cit.*, 13-38, p. 18, lire aussi p. 33.

La présente étude est structurée autour de quatre postulats. Dans un premier lieu, l'étude tente de faire un constat de l'ineffectivité du droit coopératif ainsi que des éléments de fait qui l'auraient occasionnée (II). Ce bref aperçu de l'ineffectivité est ponctué, dans un deuxième lieu, d'un procès-verbal de l'hybridation normative dans ces coopératives et indique que les coopératives minières évoluent dans un paysage juridique hybride où s'enchevêtrent⁸ un droit coopératif d'essence étatique et des pratiques coopératives locales tant sur le plan normatif que sur le plan institutionnel. Ces pratiques reflètent le coopératisme tel qu'il est vécu par les creuseurs et on peut y voir l'émergence d'un droit vivant, souple, qui se côtoie avec le droit coopératif posé dans les législations minière et coopérative (III). En troisième lieu, nous essayons ainsi de démontrer qu'il règne au sein des coopératives minières une pluralité d'ordres juridiques. L'effectivité et la légitimité dont jouissent ces pratiques locales dans les coopératives minières pourront venir appuyer l'effectivité des règles d'essence étatique (IV).

L'étude propose ainsi en dernier lieu, d'un point de vue pragmatique et sans vouloir ordonner les différents registres normatifs officiels et non officiels, l'aménagement d'un cadre participatif pour l'élaboration et l'application de normes aux coopératives minières. La prochaine réforme serait donc une approche inadéquate si elle se bornait à transposer les concepts du coopératisme dans le secteur minier artisanal sans tenir compte des équivalents fonctionnels dégagés par ces pratiques locales facilement suivies dans les coopératives minières (Conclusion). Mais, en prélude, l'étude rappelle le contexte factuel et juridique qui a vu émerger les coopératives minières (I).

1. Contexture factuelle et juridique de l'émergence des coopératives minières

L'émergence récente des coopératives minières dans le secteur minier artisanal de la RDC est motivée par le souci d'améliorer la gouvernance dans ce secteur.

Dans un premier temps, une vue d'ensemble du contexte factuel indique que le Code minier de 2002 permet à toute personne physique majeure de nationalité congolaise, individuellement ou en groupement avec d'autres, de se livrer à l'exploitation de l'or, du diamant ou de toute autre substance minérale exploitable de façon artisanale dans les Zones déclarées d'Exploitation Artisanale (ZEA)⁹. Ces ZEA sont des sites non économiquement et techniquement rentables pour une exploitation industrielle ou semi-industrielle. L'artisanat minier se concentre dans les pôles miniers des provinces de l'Est (Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema) et du Sud-Est (p. ex. Katanga) de la RDC. Jusqu'au printemps 2015, plus de 3 279 sites miniers artisanaux étaient en activité dans les provinces de l'Est de la RDC. Ces sites produisent principalement de l'or et les minerais dits des 3T (Tin ou étain, Tungstène et Tantale)¹⁰. Ainsi, près de 18 % de la population congolaise dépend de

⁸ P. Berman, « Le nouveau pluralisme juridique », *Revue Internationale de Droit Économique* (2013): 229–256.

⁹ Code minier, articles 26 et 109.

¹⁰ G. de Brier, *et al.*, « La chaîne d'approvisionnement des minerais et ses liens avec le conflit dans l'est de la RDC : bilan des 5 dernières années », dans S. Marysse et al., *op. cit.* (2015): 87–112, p. 94.

cette activité¹¹. Celle-ci mobiliserait plus de deux millions de personnes qui y travaillent¹². Cette ruée vers l'EMA se justifie notamment par la rareté des terres arables, l'insécurité ayant causé le déplacement massif des populations hors de leurs villages, le chômage généralisé ainsi que l'enrichissement rapide que procure l'exploitation minière par rapport aux autres activités paysannes¹³. Toutefois, il s'agit d'une activité menée dans une large mesure dans l'informel et l'illégalité. En réaction à cette informalité, le gouvernement congolais a amorcé, depuis près d'une décennie, un processus de réforme du secteur minier artisanal afin de permettre sa formalisation¹⁴. Comme moyen pour y aboutir, il a été décidé notamment de regrouper les creuseurs en coopératives minières¹⁵, l'objectif ultime étant de maximiser les recettes de l'État à l'aide d'un processus de traçabilité et d'améliorer le bien-être des creuseurs et de leurs dépendants¹⁶.

Dans un second temps, la contexture juridique de ces coopératives s'identifie aux sources suivantes : le Code minier de 2002 qui prévoit la possibilité pour un groupement de creuseurs de se livrer à l'artisanat minier¹⁷. L'habit juridique à porter par ce groupement est déterminé à l'article 234 du Règlement minier de 2003¹⁸. Cette disposition opère par renvoi le choix pour les coopératives. La tendance actuelle est d'ériger ce groupement en coopératives en une obligation et un préalable à respecter pour exercer l'activité minière artisanale¹⁹. Par ailleurs, ce renvoi soumet maladroitement les coopératives minières à la fois au régime des sociétés coopératives prévu dans le Décret du 24 mars 1956 relatif aux coopératives indigènes et à celui de la loi de 2001 sur les ASBL. Nous avons observé qu'en pratique, les coopératives minières se constituent en sociétés suivant les prescrits du Décret du 24 mars 1956. Ce dernier constituait la législation de référence pour les sociétés coopératives œuvrant dans tous les secteurs d'activités à l'exception des coopératives financières²⁰. C'est ce Décret de 1956, structuré autour des principes hérités de la colonisation, qui continuait à régir les coopératives jusqu'à l'entrée en vigueur en droit congolais de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives (AUSCOOP) adopté dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique

¹¹ L. de Brouckere, *Mines industrielles et communautés locales*, ABA ROLI (2016): 4.

¹² Suivant les chiffres récents consolidés de l'IPIS (*International Peace Institute Service*), dans les seules provinces de l'Est et du Katanga on retrouve plus ou moins de 1667 sites miniers sur lesquels travaillent plus ou moins 432 582 creuseurs. Cf. G. de Brier *et al.*, *op. cit.*, 92-94.

¹³ S. Geenen, *African Artisanal Mining from the Inside Out. Access, norms and power in Congo's gold sector* (New-York : Routledge, 2016), 11–12.

¹⁴ M. Mazalto, « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République Démocratique du Congo », *Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, 7-31, p. 13-18.

¹⁵ 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, article 2 al. 1 (a).

¹⁶ Ministère des Mines, *La vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015*, 2010, p. 2.

¹⁷ Articles 109 al. 4 et 6, Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, JORDC numéro spécial du 15 juillet 2002.

¹⁸ Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier, JORDC, numéro Spécial du 1er avril 2003.

¹⁹ Arrêté ministériel n°0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 *op. cit.*, Art. 2 al. 1 (a) et (b).

²⁰ Ces coopératives sont soumises à la Loi n°002/2002 du 2 février 2002 relative aux coopératives d'épargne et de crédit, JORDC numéro spécial mai 2002.

du droit des affaires (OHADA)²¹. Ce texte moderne a le mérite de se référer aux principes coopératifs et de résoudre les différents problèmes juridiques que posait l'ancien régime, mais paraît complexe et peu adapté au contexte des coopératives minières de la RDC. Cet acte uniforme présente une incertitude quant à son effectivité dans le milieu des coopératives minières et risque de suivre ainsi le sort malheureux des précédentes réformes²². Enfin, il ne prend pas en compte l'état de l'environnement juridique et institutionnel plural dans lequel évoluent les coopératives minières en RDC et ignore les usages développés au sein de ces coopératives²³. L'examen de ces usages permet de mettre en évidence l'ineffectivité du droit coopératif au sein des coopératives minières.

2. L'inobservance des principes coopératifs, linéaments d'ineffectivité du droit coopératif ?

Les pratiques observées dénotent une coloration non officielle. Ainsi perçues sous un regard « pathologique », elles révèlent une ineffectivité du droit coopératif au sein des coopératives minières. L'ineffectivité est employée ici dans le sens du défaut d'utilisation des normes par leurs destinataires comme modèle pour orienter leurs usages et pratiques²⁴. Prise dans ce sens, l'effectivité sert, dans le cadre de la présente étude, comme « un instrument conceptuel d'évaluation »²⁵ empirique de la façon dont les creuseurs, les coopératives ainsi que les autres acteurs publics et privés impliqués dans la gouvernance minière « agissent et se déterminent »²⁶ vis-à-vis des principes coopératifs. Cette étude de l'effectivité ne se limite pas seulement à identifier l'utilisation des principes coopératifs par les acteurs du secteur minier artisanal (1) ; elle intègre en plus un diagnostic des causes de cette situation²⁷ (2).

2.1. L'ineffectivité des principes coopératifs

La création et le fonctionnement des coopératives minières devraient se faire en référence aux sept principes qui caractérisent l'identité coopérative. Ces sept principes s'intègrent dans le droit positif congolais par le biais de l'AUSCOOP²⁸. Il s'agit

²¹ *Journal officiel de l'OHADA*, n° 23, 15 février 2011. Dans la pratique, les acteurs du secteur minier artisanal ne sont pas au courant de cet AUSCOOP. De même, le processus de création et d'agrément des coopératives auprès des services étatiques se déroule conformément à la législation de 1956.

²² S. Geenen, « Evident but elusive. Practical norms in the Congolese gold sector », dans T. de Herdt *et al.*, *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The Game of Rules* (New York : Routledge, 2015), 228-244, p. 229.

²³ Il se pose ainsi la nécessité d'adapter ce droit aux pratiques locales. En ce sens O. Ballal, *Les usages et le droit OHADA* (Marseille : PUAM, 2014), 219 et ss., lire aussi p. 234.

²⁴ Cf. P. Amssek, *Méthode phénoménologique et théorie du droit* (Paris : LGDJ, 1964), 257. Par ailleurs, nous utilisons ici indistinctement les termes usages et pratiques comme des « comportements identiques répétés dans un secteur d'activité ». cf. P. Mousseron, « Introduction terminologique : des comportements aux « bonnes pratiques », *Journal des sociétés* (2011), « Dossier sur les usages professionnels », p. 12.

²⁵ P. Lascoumes *et al.*, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 2 (1986) : 101-124, p. 101.

²⁶ Y. Leroy, *op. cit.*, p. 725.

²⁷ Nous suivons en partie un des volets de l'approche de l'effectivité développée par Guy Rocher, « L'effectivité du droit », dans A. Lajoie, *et al.* (dir.), *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité* (Montréal : Thémis, Bruxelles : Bruylant, 1998), 136.

²⁸ AUSCOOP, article 6.

de l'adhésion volontaire et ouverte à tous du pouvoir démocratique exercé par les membres, de la participation économique des membres, de l'autonomie et l'indépendance de la coopérative, de l'éducation, la formation et l'information des membres, de la coopération entre coopératives et de l'engagement envers la communauté²⁹. L'analyse à suivre se focalisera essentiellement sur les traits saillants à retenir de ces principes qui permettent une gouvernance et un fonctionnement particuliers des coopératives. En ce sens, nos constats se limiteront à apprécier l'utilisation, voire la réappropriation, au sein des coopératives minières, des principes constamment mis en avant pour identifier une coopérative, à savoir la gouvernance démocratique et la participation économique des creuseurs.

En premier lieu, la gouvernance démocratique d'une coopérative suppose une participation active des coopérateurs à l'élaboration des politiques et à la prise de décision³⁰. Cette participation active des membres à la gestion de la coopérative se réalise par le biais du droit de vote qui leur est reconnu lors des réunions et assemblées générales (AG) de la coopérative³¹. Le mode particulier de prise de décision au sein des coopératives, « un coopérateur, une voix, quelle que soit l'importance de sa participation au capital de la coopérative »³² constitue la clé de lecture de ce caractère démocratique. Sur le terrain, nous avons remarqué que la grande majorité de coopératives enquêtées ne tiennent pas d'AG. Une coopérative enquêtée ne compte jusqu'ici que sa seule AG constitutive. Elle promettait d'en tenir une deuxième au mois d'août 2015³³. Celles qui font mieux nous disent avoir tenu une AG par an. D'autres encore n'ont jamais tenu d'AG.

Lorsque ces réunions sont tenues, dans l'ensemble, aucun quorum n'est requis³⁴. Par ailleurs, n'y prennent part que certains membres influents de la coopérative. Les creuseurs ordinaires ne sont pas invités aux réunions de la coopérative³⁵. Les responsables des coopératives avancent la fausse raison liée à la difficulté d'identifier tous les creuseurs membres de la coopérative. D'autres responsables accusent l'impossibilité de réunir tous les creuseurs. Ces derniers sont réputés pour leur manque d'éducation et, partant, leur manque d'intérêt à participer à des réunions de la coopérative. Une autre raison est d'ordre économique, car les creuseurs vivent « au taux du jour » et ne sauraient ainsi sacrifier une partie de leur journée de travail à participer à des réunions de la coopérative au lieu de profiter de ce temps pour creuser et espérer trouver quelques produits à revendre à la fin de la journée.

Enfin, les modalités de prise de décision sont loin d'être démocratiques. Les responsables nous disent que les décisions se prennent à l'issue d'un vote de tous les membres³⁶. Par ailleurs, les chefs d'équipe interrogés sur la question donnent

²⁹ Article 6.

³⁰ Déclaration ACI.

³¹ AUSCOOP, article 99.

³² AUSCOOP, article 102.

³³ Entretien avec le chef de site membre d'une coopérative sur le Site « D », 18 juillet 2015.

³⁴ Sauf une coopérative basée à Kaziba, où le quorum est de 60 personnes sur les 137 qu'elle compte. Mais à la suite de la rareté des creuseurs dans ses sites, la réunion peut se tenir même lorsque 40 personnes sont présentes, cf. entretien avec le président de cette coopérative, Bukavu, juillet 2015.

³⁵ Constat partagé par les 7 responsables réunis lors de notre entretien en *focus group* sur le Site « B », juillet 2015.

³⁶ *Ibidem*.

un avis contraire et font état d'ordres du jour préalablement fixés par les responsables, sans discussion de leur aménagement, et de décisions communiquées et non discutées entre participants³⁷.

En second lieu, la participation économique des membres suppose que ceux-ci contribuent équitablement et contrôlent démocratiquement le capital de la coopérative³⁸. Cette participation permet d'assurer aux coopérateurs une propriété et une gestion communes de tous les actifs de l'entreprise³⁹. Elle se réalise par les apports des coopérateurs à la constitution du capital social (capital-actions) ainsi que par le contrôle de la situation financière (capital-actif) de la coopérative⁴⁰.

En guise de participation économique, lors de l'adhésion des creuseurs, la coopérative leur vend des cartes de membres, récolte des apports ainsi que les frais des fiches d'adhésion. Dans la grande majorité des coopératives enquêtées, la fiche d'adhésion coûte 3 \$ sauf trois coopératives dont l'une la vend à 10 \$, l'autre à 8 \$ et une autre encore à 5 \$.

Proportionnellement au nombre de creuseurs que compte chaque coopérative, en moyenne 150 creuseurs, voire au-delà⁴¹, cette somme à elle seule permettrait à la coopérative de bien réaliser ses activités. En plus, la majorité des coopératives perçoivent 10 % de la production journalière de tout creuseur⁴². A cela s'ajoutent des cotisations que chaque creuseur verse en argent (2 \$/mois) ou en nature (de l'ordre de 2 kg de cassitérite au moins/mois) tantôt sur une base régulière, tantôt en fonction des circonstances liées à la vie de la coopérative⁴³.

Malheureusement, on ne trouve pas de contrepartie financière (dividendes) ou politique (droit de vote) à ces apports, quotes-parts et cotisations ainsi que leurs produits. Les creuseurs se plaignent du manque de transparence dans la gestion de ces fonds. Les questions financières ne sont pas discutées au cours des diverses réunions organisées par les coopératives. Certains responsables allèguent que ces fonds sont affectés pour pourvoir à certains frais administratifs auprès de l'administration minière⁴⁴. D'autres disent que la quote-part de 10 % perçue sur les productions journalières des creuseurs sert à la rémunération des gérants de la coopérative. Ces coopératives sont ainsi en crise de structure et sont une occasion de spoliation pour leurs fondateurs⁴⁵.

Deux principales causes sont à mettre au compte de cette ineffectivité des principes coopératifs.

³⁷ Entretien avec les membres du comité de creuseurs sur le Site « A », juillet 2015.

³⁸ I. Barsan, *op. cit.*, p. 245.

³⁹ *Idem*, p. 246. Voir aussi, E. Moho, « Les membres de la société coopérative en droit OHADA », *Penant* 895 (avril-juin 2016) : 229-250.

⁴⁰ AUSCOOP, art. 110 et 120.

⁴¹ Une coopérative compte plus de 1000 (mille) creuseurs. Lors d'un entretien avec son chef d'exploitation, il nous a renseigné que plus de 800 cartes de membres de la coopératives ont déjà été vendues. Cf. entretien du 17 juillet 2015.

⁴² Entretien avec un PDG du Site « F », 16 juillet 2015.

⁴³ Entretien avec le président d'une coopérative, 9 juillet 2015.

⁴⁴ Entretien avec le président d'une autre coopérative, le 6 juillet 2015.

⁴⁵ J. de Haan *et al.*, « Mining cooperatives in Eastern DRC. The interplay between historical power relations and formal institutions », *Extractive Industries and Society* doi:10.1016/j.exis.2016.05.003.

2.2. Causes de l'ineffectivité des principes coopératifs

Nous avons situé ces causes dans les relations de pouvoir qui s'entretiennent au sein et autour de ces coopératives. Ces relations ne sont pas de nature à favoriser le respect des principes coopératifs et entraînent la crise de la structure coopérative. Les autorités coutumières s'emparent de la gestion des coopératives minières (2). Aussi, la double casquette des présidents des coopératives, qui sont en même temps des négociants, les prédispose à la spoliation des creuseurs (1).

2.2.1. La qualité de négociant ou la prédisposition des responsables à la spoliation des creuseurs

Au cours de nos recherches, les creuseurs se plaignaient partout de la diminution du prix des minerais depuis la mise en place de la réforme ayant mené à la création des coopératives minières à partir de 2011. Normalement, la coopérative devrait constituer un cadre d'appui aux creuseurs qui puisse peser sur le prix des minerais et améliorer ainsi leur condition de vie et de travail⁴⁶. Malheureusement, la fonction de négociant que cumulent les responsables des coopératives les conduit à fixer un prix déjà spoliateur à partir de la coopérative. Seulement trois des neuf présidents des coopératives enquêtées n'exercent pas simultanément la fonction de négociant, c'est-à-dire de commerçant immatriculé et habilité par le Code minier à acheter et revendre les minerais extraits de façon artisanale⁴⁷. Cette gestion des coopératives par des négociants instaure un monopsonne de fait leur donnant la possibilité de négocier un prix très bas avec les creuseurs. Les creuseurs se plaignent alors de la baisse du prix des minerais⁴⁸. Cette baisse suit la chute du cours mondial des minerais, mais d'une manière anormale. Ce cumul de la fonction de négociant par les responsables des coopératives compte parmi les diverses raisons de cette baisse anormale du prix des minerais⁴⁹.

Le regroupement des creuseurs en coopératives semble ainsi beaucoup profiter aux responsables des coopératives au détriment des creuseurs.

2.2.2. Immixtion du pouvoir coutumier dans la gestion des coopératives à Walungu

La coopérative minière a servi de structure pour permettre aux autorités coutumières de retracer les revenus des creuseurs et d'y percevoir chacune leur part.

A *Walungu* les creuseurs doivent payer une redevance coutumière pour avoir accès aux sites miniers. Sur le *Site « A »* par exemple, au chef de Colline revient 10 %

⁴⁶ A. Bashizi *et al.*, « Les limites d'une 'gouvernance par le bas' : les logiques des coopératives minières à *Kalimbi*, Sud-Kivu », dans S. Marysse *et al.* (dir), *op. cit.*, 239-260, p. 252.

⁴⁷ Code minier, article 1(33) et article 116.

⁴⁸ Entretiens avec les creuseurs du *Site « A »* et du *Site « F »*, juillet 2015.

⁴⁹ 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 près des puits d'extraction. Cf. K. Matthysen, *et al.*, « Initiatives en matière de 'minerais de conflit' en RD Congo : perceptions des communautés minières locales », IPIS (2013) : 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. G. de Brier *et al.*, *op. cit.*, p. 89. Également A. Bashizi *et al.*, « 'Modernisation' du secteur minier artisanal versus hybridation de la réforme au Sud-Kivu », *Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2014-2015*, 219-244, p. 239.

de chaque production et au chef coutumier (*Mwami*) 20 % de la production à titre de redevance de la chefferie. Sur le *Site « D »*, la redevance coutumière est de 30 % sur chaque production d'or au profit du *Mwami*. Ces chefs coutumiers s'appuient sur leur mission qui est de veiller à la protection des espaces fonciers qui relèvent des terres des communautés locales⁵⁰. Il est contestable que cette pratique persiste car la loi sur la décentralisation ne confère au Collège exécutif de chefferie, avec à sa tête le *Mwami*, aucune compétence fiscale sur le domaine minier, moins encore celle de percevoir des taxes sur les matières premières de production artisanale⁵¹. Toute possibilité pour la chefferie de prélever des taxes sur les matières locales imposées par le pouvoir central est d'ailleurs exclue⁵². La chefferie ne peut percevoir que la taxe sur l'étalage des minerais d'EMA auprès des centres de négoce ou des entités de traitement⁵³. Le domaine minier et les ZEA échappent ainsi aux compétences des chefs coutumiers.

Cette pratique *contra legem* est confortée par la collaboration passive de l'administration minière avec les autorités coutumières⁵⁴. Il faut dire que cela permet d'éviter tout risque de concurrence ou de contestation de compétence minière entre ces deux entités qu'on rencontre le plus souvent concernant le domaine foncier⁵⁵.

La structure coopérative n'aide pas les creuseurs à faire face à cette ingérence. D'ailleurs, on a constaté que, dans les statuts de deux coopératives, les noms des chefs coutumiers étaient repris sur la liste des membres fondateurs ou d'honneur. Ces chefs coutumiers interfèrent même dans la gestion quotidienne de certaines coopératives. En cette qualité, dans une autre coopérative, le *Mwami* « s'interpose fréquemment pour casser les décisions de l'Assemblée générale »⁵⁶.

A travers les éléments décrits ci-dessus, la crise de la structure coopérative se révèle notamment par l'étouffement du climat de démocratie, l'anéantissement du bien-être socioéconomique des creuseurs ainsi que d'autres valeurs coopératives comme l'autonomie et l'indépendance de la coopérative par les chefs coutumiers et les fondateurs des creuseurs. De cette façon, dans le contexte de la coopérative minière, la réforme paraît finalement avoir fourni aux élites locales ainsi qu'aux

⁵⁰ Art. 10 de la loi du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers. Et même sur ces terres, les confluctualités subsistent dans les relations de pouvoir entre ces chefs coutumiers, l'administration foncière et les communautés locales.

⁵¹ Art. 74 et 84 de la Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

⁵² Cf. art. 113. Elle ne peut bénéficier que de la part de 40 % à titre de rétrocession sur les recettes à caractère commun perçues sur l'autorisation de minage ou de transformation des produits d'EMA. Cf. art. 4 et 6 de l'Ordonnance-Loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition.

⁵³ Voir annexe à l'Ordonnance-Loi n° 13/001, point D. 2.4.

⁵⁴ Cette collaboration s'aperçoit dans certains « gestes administratifs » en faveur d'une coopérative appartenant à l'épouse du *Mwami*. On note au passage la dissolution d'une coopérative qui la précéda sur le *Site « D »* considéré comme « *Bushinga bwa Mwami* » [la propriété privée du chef coutumier] ou encore une autre coopérative qui avait été chassée de cette Colline en vue de voir ses creuseurs rejoindre les effectifs de la « coopérative du *Mwami* ». cf. Entretien avec trois chefs d'équipe membres de cette coopérative sur le *Site « D »*, 18 juillet 2015.

⁵⁵ Cf. S. Mugangu, « La crise foncière à l'est de la RDC », *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2007-2008*, 385-414, p. 386.

⁵⁶ Propos recueillis auprès d'un membre de l'ONG OGP, 7 juillet 2015.

autorités coutumières un instrument de domination et d'exploitation des pauvres creuseurs. Pour autant, loin de cette ineffectivité des valeurs coopératives, on trouve toutefois des pratiques qui peuvent s'analyser comme un droit coopératif vivant.

3. L'émergence d'un environnement normatif et institutionnel hybride

Certaines pratiques souples et originales permettent d'adapter l'identité coopérative au contexte spécifique des coopératives minières. Cela s'observe aussi bien sur le plan normatif que sur le plan institutionnel.

3.1. L'hybridation des normes coopératives

Il convient tout d'abord de constater l'assouplissement de la procédure d'adhésion aux coopératives minières. L'adhésion transite par un chef d'équipe. Dans certaines coopératives, en plus de l'achat de la fiche d'adhésion (3 \$), le chef d'équipe souscrit aussi au capital social de la coopérative (apport avoisinant 5 000 \$)⁵⁷. Ces conditions sont onéreuses pour des creuseurs ordinaires en raison de leur incapacité financière de réunir pareil montant. Comme, de par leurs habitudes, les creuseurs travaillent sous la tutelle des chefs d'équipe, c'est chaque chef d'équipe qui achète des cartes de membres pour faire adhérer ses creuseurs à la coopérative de son choix. Ce choix discrétionnaire du chef d'équipe, quoique contraire au principe de l'adhésion volontaire des creuseurs, est également remarquable en ce qu'il facilite l'accès des creuseurs aux coopératives.

De même, nous avons observé une pratique bien originale quant au mode de convocation des AG et d'autres réunions au sein des coopératives minières. Elle s'accorde avec l'oralité qui caractérise le milieu des creuseurs. Ces AG et réunions sont généralement convoquées deux ou trois jours avant la date de leur tenue et cela, soit par l'entremise des chefs de collines qui transmettent le message aux autres convoqués soit de bouche à oreille, soit par une invitation au nom de chaque site, soit par des communiqués envoyés dans des églises⁵⁸. Ne prennent part à ces réunions que les chefs de colline, les chefs de site et les chefs d'équipe. Les creuseurs ordinaires ne prennent pas part à ces réunions pour les raisons exposées plus haut. Une nouvelle fois, c'est par le biais des chefs d'équipe que les décisions sont communiquées aux creuseurs lors de réunions hebdomadaires au sein du cadre restreint des comités des creuseurs⁵⁹.

3.2. L'hybridation institutionnelle

Sur le plan institutionnel, les creuseurs ont créé des comités de creuseurs composés des chefs d'équipe, des conducteurs des travaux et des creuseurs ordinaires. Il s'agit d'une forme de regroupement informel mais dont la logique de création et de gouvernance puise, dans une large mesure, dans les principes de l'économie

⁵⁷ Entretien avec l'ancien président du Conseil d'administration de cette coopérative, 15 juillet 2015.

⁵⁸ Cf. notre entretien avec les chefs d'équipe du Site « A », 13 juillet 2015.

⁵⁹ Il se tient chaque mardi sur le Site « A » et chaque vendredi sur le Site « D », une réunion regroupant tous les creuseurs au sein du comité de creuseurs.

sociale et solidaire (ESS)⁶⁰. Certes, ces structures informelles opèrent dans l'ombre du droit étatique mais, de toute évidence, elles ont été constituées en vue de fournir aux creuseurs un espace de point de vue alternatif à la réforme étatique⁶¹ prescrivant à tout prix le regroupement en coopératives. Ces comités jouent également un rôle de médiateur pour les litiges interpersonnels entre creuseurs. C'est surtout pour contrarier l'immixtion des chefs coutumiers et la spoliation des coopératives que certains comités ont été créés⁶². Ainsi, ces comités permettent parfois de s'affranchir du droit étatique et se muent en espaces de résistance aux coopératives et aux autorités coutumières. Ces comités ont fait leurs preuves à *Kamituga*. Ces comités ont une mission « libératrice » consistant à liquer les creuseurs en vue d'améliorer leurs conditions de travail⁶³ et de les libérer ainsi des « hommes de l'oppression des intérêts égoïstes »⁶⁴ que représentent les élites locales et les autorités coutumières. Le comité du *Site « C »* s'est particulièrement illustré dans la poursuite de cet objectif en s'insurgeant contre la décision de l'administrateur du territoire de *Walungu* exigeant que chaque site sous sa juridiction lui consacre deux journées d'exploitation.

Le comité présente l'avantage d'être un groupe lié et homogène. Les creuseurs ordinaires sont liés au conducteur des travaux par l'assistance technique qu'il leur apporte au quotidien dans la conduite des travaux : « Le président nous assiste [...] dans la conduite des travaux parce qu'il a beaucoup de techniques [de minage] »⁶⁵. Ces deux catégories d'acteurs sont également liées aux chefs d'équipe par le financement, l'assistance matérielle et la protection qu'ils leur garantissent pendant les périodes de recherche comme pendant les périodes de production. C'est toujours dans le cadre de ces comités que les creuseurs se sentent beaucoup plus soudés, collaborent, s'assistent et partagent le même quotidien. La solidarité et la mutualité entre creuseurs se réalisent ainsi au niveau de ce cadre restreint qu'est le comité.

En quelque sorte, les creuseurs s'approprient (*ownership*) aisément ces comités car, non seulement ils participent à leur création et tissent des liens étroits avec les membres qui les dirigent, mais surtout ils sont tenus informés hebdomadairement de la gestion des petites contributions que le comité collecte auprès d'eux⁶⁶. Dans la

⁶⁰ Suivant I. Barsan, *op. cit.*, p. 269, l'ESS « correspond à un ensemble d'organisations au service de l'homme, composées des membres égaux en droits et devoirs, gérées démocratiquement, dont les gains éventuels sont distribués de manière particulière et les excédents affectés à leur croissance et à l'amélioration du service rendu à leurs membres et/ou de la [communauté] ». Sous ce concept on regroupe « les coopératives, mutuelles, associations, [fondations] ainsi que toutes les autres initiatives solidaires qui, dans les pays africains surtout, n'ont pas un statut ou un label explicitement coopératif, mutualiste ou associatif, mais se réfèrent à peu près aux mêmes règles et pratiques ». Cf. J. Defourny et P. Develtere, « Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud », dans J. Defourny, P. Develtere, B. Fonteneau, *L'économie sociale au Nord et au Sud* (Bruxelles : de Boeck, 1999), 26.

⁶¹ P. Berman, *op. cit.*, p. 247.

⁶² Entretien avec les membres du comité des creuseurs du *Site « C »*.

⁶³ Entretien avec un membre de l'ONG OGP, Sud-Kivu, le 7 juillet 2015.

⁶⁴ L. Boltanski et al., *De la justification. Les économies de la grandeur* (Paris : Gallimard, 1991), 249 et ss.

⁶⁵ Entretien avec un creuseur sur le *Site « F »*, 16 juillet 2015.

⁶⁶ Ces cotisations servent, par exemple, à faire soigner les creuseurs en cas d'accident. Néanmoins, une seule coopérative affirme avoir pourvu aux soins médicaux des trois creuseurs lors d'un éboulement sur le *Site « F »* le 13 janvier 2015. Cf. entretien avec les PDG du *Site « F »*, 16 juillet 2015.

même perspective, sur tous les sites enquêtés, un seul n'a pas été institué par voie d'élection⁶⁷. Pour le reste des sites, les creuseurs ont élu par vote les membres dirigeants de leur comité sous l'observation et l'assistance des agents de l'*International Tin Research Institute* (ITRI) pour le Site « A »⁶⁸. Ces dirigeants sont élus en raison de leur expérience dans l'EMA mais aussi de leur aptitude à plaider la cause des creuseurs auprès des services étatiques qui interviennent directement sur les sites.

Cependant, ces comités ne sont pas reconnus officiellement. Les coopératives tentent de s'en servir pour légitimer leurs actions. Les creuseurs éprouvent le désir de voir ces comités de creuseurs continuer à fonctionner car, pour certains, « c'est le comité qui dira à la coopérative ce qu'elle doit faire pour nous, une façon de traduire leur attachement au comité qui maîtrise les problèmes auxquels ils sont confrontés au quotidien »⁶⁹. Des observateurs de la société civile voient dans ces comités une opportunité de rendre les coopératives aux creuseurs⁷⁰.

On peut reconnaître, que faute de moyens suffisants et en l'absence de toute reconnaissance officielle, ces comités se cantonnent le plus souvent dans un syndicalisme au profit des creuseurs⁷¹. Les comités ne sont pas non plus prêts à prendre formellement le rôle des coopératives dans la mesure où porter la casquette de coopérative présente le risque d'entacher la confiance dont les creuseurs témoignent envers le comité. A cet égard, « les creuseurs n'aiment pas entendre parler de la coopérative »⁷²; « le comité travaille bien, la coopérative ne se soucie pas de nous »⁷³. Bien plus, les multiples formalités administratives qui émaillent le processus de création d'une entité juridique (société ou association) ainsi que la corruption qui caractérise l'administration publique en RDC ajoutent à la crainte des comités de se muer en coopératives. En réalité, la tâche serait aussi difficile car, dans certains sites, les présidents des comités sont manipulés par les responsables des coopératives. En ce sens, « le comité ne saurait pas remplacer la coopérative parce qu'il travaille sur la Colline du *Mwami* »⁷⁴. Les creuseurs déplorent alors l'absence de toute autonomie du comité qui reste lié à la coopérative car c'est cette dernière qui dispose des collines sur lesquelles miner⁷⁵.

⁶⁷ Il s'agit du comité de creuseurs du Site « F ». Cependant, le creuseur faisant fonction du président du comité est respecté par ses pairs en raison de l'assistance qu'il porte aux autres creuseurs dans les techniques de minage, de son aptitude à les concilier en cas de problèmes qui leur permet de renforcer leurs rapports sociaux ainsi que de sa capacité à parler le français et l'anglais, ce qui lui permet de plaider leur cause auprès de la coopérative et de SAESSCAM.

⁶⁸ Entretien avec les membres du comité des creuseurs du Site « A », 11 juillet 2015.

⁶⁹ Entretien avec les creuseurs membres d'une coopérative sur le Site « D », 18 juillet 2015.

⁷⁰ Opinion d'un membre d'une ONG, Sud-Kivu, le 7 juillet 2015.

⁷¹ On les comparerait pour cela, par exemple, aux groupements d'essence locale dénommés « groupes d'initiative commune » au Cameroun. Cf. la loi n° 92/006 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune. Ou encore ce qu'il convient d'appeler « groupements » dans la loi Burkinabé n° 014/99/AN du 15 avril 1999 portant réglementation des sociétés coopératives et groupements. Lire à ce sujet, W. Tadjudje, « Tentatives de définition de l'Economie Sociale et Solidaire : quelle place occupent les organisations traditionnelles en Afrique? », dans *Elaborer un corpus théorique de l'Economie Sociale et Solidaire pour un autre modèle de société*, Les XI^{èmes} rencontres du Réseau Inter-Universitaire de l'Economie Sociale et Solidaire (RIUESS), 2 au 4 juin 2010, p. 9.

⁷² Entretien avec le président du comité de creuseurs du Site « C », 17 juillet 2015.

⁷³ Entretien avec un creuseur sur le Site « C », 17 juillet 2015.

⁷⁴ Entretien avec un chef de puits du Site « D », 18 juillet 2015.

⁷⁵ Du moins pour le cas des creuseurs de l'épouse du *Mwami*.

La prise en compte des perceptions croisées des coopératives à l'égard des comités permet d'entrevoir leur interaction et leur apport dans la restauration des valeurs coopératives à *Walungu*.

Ainsi, dans certains sites, le comité des creuseurs est perçu comme une unité de résistance aux coopératives et aux unités gouvernementales impliquées dans l'encadrement de l'artisanat minier. Les comités sont alors négligés par ces acteurs⁷⁶. Dans d'autres coopératives, ces comités servent de mécanisme de relais entre les creuseurs et la coopérative. En ce sens, les cotisations récoltées par certains comités sont utilisées pour acheter des cartes de membres des coopératives : « de l'argent produit par la vente des matières extraites des *kifune* [portion de main contenant de la poussière à laver pour en extraire l'or], qui avoisine 20 \$/jour, nous nous en servons pour acheter au moins 10 cartes chaque mois pour 10 creuseurs »⁷⁷. D'autres coopératives reconnaissent l'apport important de ces comités dans le déroulement quotidien des activités d'exploitation.

On peut craindre, cependant, une redondance des compétences du comité avec celles de la coopérative. À l'évidence, ces comités de creuseurs font de l'ombre aux coopératives dans beaucoup de sites à l'instar du *Site « D »* où la coopérative n'est pas effectivement fonctionnelle. Il existe d'ailleurs des précédents entre comité et coopérative, les creuseurs témoignant de la légitimité du comité plus que de celle de la coopérative⁷⁸.

Des comités, les creuseurs attendent plus un travail de syndicalisme, de lobby, alors que la coopérative, elle, devrait les accompagner dans l'entreprenariat en leur apportant une assistance technique, financière et en termes de formation en vue de leur bien-être. Si la coopérative minière fonctionnait conformément aux principes coopératifs, cela ne produirait pas de conflit de compétences entre elle et les comités. Cependant, ces coopératives ne fonctionnant pas pour le bien-être de tous les creuseurs, mais plutôt pour celui des seuls responsables et autorités coutumières, les comités ont étendu leurs compétences jusqu'à récolter des cotisations régulières, assister les creuseurs en cas d'accidents de travail et pourvoir à leur formation en technique de minage.

De ce fait, ces comités ont pu créer leurs propres normes informelles de fonctionnement. Il a été démontré que pareilles pratiques peuvent « parfois, l'emporte[r] sur le droit étatique et d'autres fois comble[r] la[es] lacune[s] de la réglementation étatique mais opèrent néanmoins de façon autonome »⁷⁹.

Ainsi, dans leur fonctionnement, ces comités se réunissent une fois par semaine sur les sites. Ils ne disposent pas de bureau mais, dans leur structure, ils sont organisés autour d'un président, deux vice-présidents, un secrétaire et des conseillers⁸⁰. Tous ces membres sont élus à l'occasion d'une réunion regroupant tous les creuseurs du site. Un comité peut avoir parfois un rayon d'action plus

⁷⁶ Il en est ainsi d'une coopérative dont les responsables s'y expriment de manière incisive. Cf. Entretiens collectifs avec les responsables des coopératives sur le *Site « B »*, 15 juillet 2015.

⁷⁷ Entretien avec le chef de site et président du comité des creuseurs du *Site « D »*, 18 juillet 2015.

⁷⁸ Voir le conflit entre les trois coopératives qui déployaient leurs activités sur le *Site « D »*. Leur comité des creuseurs est installé depuis plus de sept ans.

⁷⁹ J.-K. Levit, « A Bottom-Up Approach to International Law Making: the Tale of Three Trade Finance Instruments », *Yale International Law Review* 30.1 (2005): 125-209, p. 184.

⁸⁰ Voir la structure administrative des comités du *Site « C »* et du *Site « D »*.

étendu que celui d'une coopérative à l'instar de celui du Site « C »⁸¹ ou celui du Site « F »⁸². Par le biais de réunions « inter-collines », ces comités parviennent à rassembler tous les creuseurs pour discuter des grandes questions qui préoccupent la conduite de leurs activités.

Au final, on constate qu'au sein du coopératisme minier à *Walungu* cohabitent des règles formelles d'émanation étatique qui règlementent le secteur avec d'autres pratiques minières plus souples qui gouvernent les relations des coopérateurs. On ne saurait plus renier ces règles informelles au profit des seules règles écrites. L'approche moderne du mouvement « droit et développement » les conçoit comme des mécanismes de substitution ou alternatives au droit étatique⁸³. Dans le secteur minier artisanal en RD Congo, par la force des choses, ces normes informelles ne sont pas appelées à disparaître. Elles confirment ainsi que le droit n'est pas seulement celui d'essence étatique mais plutôt « ce que les gens considèrent comme du droit »⁸⁴. De quoi y voir l'hypothèse d'un pluralisme juridique dans les coopératives minières. Le pluralisme juridique revêt ici le sens de l'existence, dans le cadre de l'État congolais, d'entités non étatiques, en particulier à caractère économique, à l'instar des comités des creuseurs et des coopératives⁸⁵, qui secrètent des règles (issues des usages et pratiques) dont la force obligatoire est comparable/équivalente à celle du droit étatique, que cette équivalence soit reconnue et admise par l'État ou qu'elle soit imposée⁸⁶. Notre approche consiste à voir en ces usages et pratiques des éléments pouvant contribuer à rendre effectifs les principes coopératifs dans les coopératives minières.

Restera à définir comment ces règles non officielles peuvent coexister avec les règles étatiques en résolvant les problèmes du désordre qu'occasionnerait leur chevauchement, et de la perméabilité du droit étatique à des pratiques d'essence populaire.

⁸¹ Les creuseurs, membres de l'une ou de l'autre des deux coopératives qui œuvrent sur le Site « E », nous ont révélé leur affiliation au comité des creuseurs du Site « C » et affirment avoir participé au vote du président. Cf. entretien du 17 juillet 2015.

⁸² Entretien avec deux chefs d'équipe du Site « F », 16 juillet 2015.

⁸³ Cf. T. Delpeuch, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement » », *Droit et société* 62 (2006): 119-175, p. 124, 144-145. Cet auteur explique qu'auparavant, vers le début des années 1960, le mouvement « droit et développement » considérait plus le caractère culturel et coutumier des règles informelles qui avaient cours dans les territoires des États fraîchement décolonisés. Ce mouvement promouvait des réformes juridiques et judiciaires dans ces pays par l'entremise de transferts des modèles juridiques importés des États-Unis. Ainsi, l'effectivité du droit formel devrait passer par la transformation de la culture juridique locale. Actuellement, on assiste à un changement de paradigme qui consiste à lutter contre la vulnérabilité juridique des petits acteurs économiques en soumettant le traitement de leurs problèmes sociaux à un *soft law* secrété localement.

⁸⁴ B.-Z. Tamanaha, « A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism », *Journal of Law and Society* 27.2 (2000): 296-321, p. 313-314 : en paraphrase de « what many people would think should qualify as law ». Lire aussi « Law is whatever people identify and there through their social practices as 'law' (or recht, or droit, and so on) ».

⁸⁵ J.-G. Belley, « Le pluralisme comme orthodoxie de la science du droit », *op. cit.*, 276. Par ailleurs, des organisations de divers autres ordres à l'instar « des groupes ethniques transnationaux ou subnationaux, les institutions religieuses, les organisations du commerce, les syndicats, les groupes de discussion sur Internet, [etc.] produisant des normes sont susceptibles, à différents moments, d'exercer un pouvoir immense sur nos actions même si elles ne font pas partie d'un système officiel fondé sur l'État ». Voir, P. Berman, « Le nouveau pluralisme juridique », *op. cit.*, 232.

⁸⁶ L. Ingber, « Le pluralisme juridique dans l'œuvre des philosophes du droit », dans E. J. Gilissen, *op. cit.*, 57-88, p. 83.

4. Vers un pluralisme juridique amplificateur de l'effectivité du droit coopératif ?

Les éléments présentés au point (III) nous servent de clé de lecture du paysage juridique et institutionnel dans lequel évoluent les coopératives minières. Ce paysage oscille entre des règles imposées officiellement et un droit vivant (*law in action*) secrété par les pratiques des creuseurs, les unités gouvernementales et les différents organes des coopératives. Ces pratiques, au départ spontanées, ont fini par être systématisées, organisées et ont acquis une légitimité dans les milieux des creuseurs.

La force normative de ces pratiques informelles est aujourd'hui reconnue par la Banque Mondiale⁸⁷. Bien avant, Weber observait déjà qu'il existe beaucoup d'autres formes de coercition effective et d'incitation qui sont exercées par des acteurs non étatiques⁸⁸. Mieux, du fait du rôle marginal que les règles du droit formel jouent dans les relations d'affaires⁸⁹, surtout lorsque ces règles du droit formel sont contraires aux normes du monde des affaires en vigueur, elles n'ont souvent peu ou pas d'effet concret⁹⁰.

C'est pourquoi les institutions informelles sont considérées comme un mode de régulation approprié pour des transactions relativement simples entre un nombre restreint de partenaires⁹¹. Les coopératives minières font bien partie de cette catégorie. Le pluralisme constitue l'occasion de reconsidérer ces règles non officielles comme le suggère la majorité de la doctrine⁹².

Toutes ces règles sont d'émanation non étatique. Elles émergent et persistent en raison de leur capacité d'imposer des sanctions à moindre coût. Ces règles informelles qui s'appliquent au coopératisme minier résultent des relations familiales des « creuseurs », des normes sociales de leurs communautés tribales et ethniques, des règles secrétées par le marché des minerais, des pratiques qui s'érigent dans des sites miniers ou encore des pratiques qui leur ont été imposées par les agents de l'administration minière, des sociétés minières qui cohabitent avec eux dans les mêmes sites, etc.⁹³. Celles-ci sont souvent plus efficaces que celles d'émanation étatique⁹⁴. Elles résultent des comportements

⁸⁷ World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions or Markets* (New York : Oxford University Press, 2002).

⁸⁸ M. Weber, *Max Weber on Law in Economy and Society* (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1954). Aussi, T. de Herdt, « Hybrid orders and practical norms. A Weberian view », dans T. de Herdt *et al.*, 95-119.

⁸⁹ S. Macaulay, « Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study », *American Sociological Review* 28 (1963): 55-67.

⁹⁰ P. Berman, *op. cit.*, 248.

⁹¹ J. Paquin, « Contrats et internormativité, de Saguenay à Dakar », *Revue Canadienne Droit et Société* 26(2), (2011): 329-351, p. 331.

⁹² C. Moore Dickerson, « Informal sector entrepreneurs, development and formal law: a function understanding of business law », *American Journal of Comparative Law* 59 (2011): 179-226, p. 205 : « Coordination, of course, has this effect directly by creating political power that gives the most vulnerable actors access to better government provided structures, but, important to the informal sector, also by increasing support for existing norms ». Voir également A. Cisse, « L'harmonisation du droit des affaires en Afrique : L'expérience de l'OHADA à l'épreuve de sa première décennie », *Revue internationale de droit économique* 2004/2 (t. XVIII, 2): 197-225.

⁹³ S. Geenen, « Evident but not elusive... », *op. cit.*

⁹⁴ J. Paquin, *op. cit.*, 332, 334 : « les ordres normatifs non étatiques ne sont plus tant une forme d'opposition ou de résistance au droit de l'Etat que des solutions de rechange aux tribunaux dont la popularité dépend de l'efficacité relative de chacune des options disponibles ».

transformés en mécanismes qui s'imposent aux membres de ces collectivités suite à leur adoption, plus ou moins spontanée, par le groupe social tout entier⁹⁵.

Il faut remarquer d'abord que le droit coopératif destiné aux coopératives minières ignore en grande partie ces pratiques d'essence populaire. En réalité, s'il n'y a point de doute sur la normativité de ces pratiques coopératives, certaines d'entre elles relèvent de ce que le Professeur Jean-Guy Belley qualifie « du social antidroit »⁹⁶.

Mais il reste qu'en repensant la relation qui doit exister entre les normes formelles et les règles non étatiques dans les relations d'affaires, la doctrine a envisagé, sous le prisme du pluralisme juridique, la possibilité d'une interaction négociée de ces différents registres normatifs⁹⁷. On prône ainsi l'internormativité conçue comme « un phénomène de conjonction de deux normativités plutôt que de remplacement de l'une par l'autre ou d'existence simultanée dans des sphères séparées »⁹⁸. Cette internormativité nous éviterait une superposition des normes non étatiques sur celles émanant de l'État tout comme elle nous éviterait une cohabitation méprisante entre ces normes susceptible d'accroître le danger d'ineffectivité qui guette le droit coopératif au regard de la hiérarchisation à laquelle une pareille cohabitation laisse à penser⁹⁹.

Au total, il y a lieu de trouver une normativité « dialoguée » entre les normes posées par le droit coopératif et les pratiques et nécessités locales dans les coopératives minières. C'est ainsi que l'on peut atteindre une formalisation adéquate de l'informel dans l'artisanat minier par le regroupement des « creuseurs » au sein des coopératives minières. Il est peut-être temps que la vision du « droit flexible » du doyen Carbonnier transcende nos visions mécaniques des normes¹⁰⁰. Pareil droit devrait prendre appui sur ces pratiques locales qui lui permettraient une bonne pénétration auprès de ses destinataires. Mais comment mettre en œuvre cette nouvelle approche normative?

Conclusion : Instrumentalisation du pluralisme juridique au profit de l'effectivité du droit coopératif ?

Nous venons de mettre en lumière des pratiques d'essence locale qui doivent désormais attirer l'attention des décideurs lorsqu'ils veulent adopter des normes devant s'appliquer au niveau local.

Il a été démontré que « la mobilisation des normes dépend de l'engagement de l'individu dans le lien social »¹⁰¹. Ceci revient à dire que la mobilisation des normes

⁹⁵ J. Vanderlinden, *op. cit.*, p. 91.

⁹⁶ J.-G. Belley, « Le pluralisme juridique comme orthodoxie de la science du droit », *op. cit.*, 272. Il définit ce concept comme des faits dépourvus de pertinence juridique, c'est-à-dire le lot des actions et des représentations sociales qui entretiennent une relation dialectique d'antinomie avec le régime de droit dominant.

⁹⁷ J.-G. Belley, *op. cit.*, p. 243.

⁹⁸ *Idem*, p. 204.

⁹⁹ F. Ost *et al.*, *Le pluralisme, facteur d'effectivité ou d'ineffectivité du droit*, *op. cit.*, p. 33. Également, F. Ost *et al.*, *De la pyramide au réseau ?* *op. cit.*, 43 et ss.

¹⁰⁰ J. Carbonnier, « Les hypothèses fondamentales de la sociologie juridique théorique », dans *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 6^e éd., (Paris : LGDJ, 1988), 5-19, p. 18.

¹⁰¹ E. Bernheim, « De l'existence d'une norme de l'anormal. Portée et valeur de la recherche empirique au regard du droit vivant : une contribution à la sociologie du droit », *Cahiers de Droit* 52(2011): 461-496, p. 483.

est débitrice du processus de son appropriation par l'acteur social¹⁰². Ainsi donc, les « creuseurs » adhéreront à des normes soit parce qu'ils les connaissent et qu'ils les acceptent, soit parce qu'ils ont été impliqués en amont du processus de leur adoption. Ce processus se doit d'être ainsi participatif.

1. 1. *Approche participative dans la production normative sur l'artisanat minier*

Il s'agit, par cette approche, d'impliquer les acteurs du secteur concerné afin que la règle à adopter soit comprise et acceptée dans son milieu social d'implémentation. Cette approche est largement suivie et permet d'atteindre une effectivité maximale dans les législations en matière économique où les énoncés des pratiques professionnelles préexistent, subsistent et finissent par être appropriées par l'ordre juridique officiel¹⁰³. En particulier, on observe une élaboration de plus en plus participative des législations coopératives modernes¹⁰⁴. Cela est conforme à la conception globale des coopératives comme des acteurs de développement participatif et local¹⁰⁵.

La production participative des normes que nous proposons peut parfaitement s'inscrire dans la vague des changements institutionnels entraînée par le processus de décentralisation en RDC. Ce processus replace désormais les entités locales et leurs habitants au centre des politiques publiques en vue d'une gouvernance locale. Il vise à faire des populations locales des partenaires importants pour le processus de développement de leur contrée¹⁰⁶.

Face à l'immensité territoriale de la RD Congo et surtout à l'hétérogénéité de ses populations dans leurs cultures, il serait réaliste de recourir à un mécanisme beaucoup plus participatif et qui présente un niveau élevé de proximité avec les creuseurs pour l'élaboration des règles qui doivent s'appliquer à l'exploitation minière. A titre illustratif, dans le contexte particulier de la RDC, les coopératives fonctionnent dans un environnement hétérogène. Ces coopératives produisent des règles qui dépendent de leurs affiliations régionales et coutumières, et d'autres considérations socioéconomiques. Les pratiques secrétées par les coopératives du Katanga ne sont pas celles des coopératives du Sud-Kivu, du Nord-Kivu ou du Maniema. A un niveau fort inférieur, au Sud-Kivu, les valeurs coopératives sont plus ou moins suivies dans le fonctionnement des coopératives de Misisi¹⁰⁷, mieux dans celles de Kalimbi¹⁰⁸, moins encore dans celles de Walungu¹⁰⁹.

¹⁰² *Idem*, p. 461.

¹⁰³ J. Vanderlinden, « A propos des effectivités... », *op. cit.*, 72.

¹⁰⁴ Bureau international du travail, *Promotion des coopératives*, Rapport V (1), 89^e session, juin 2001, 83 et ss.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ I. Utshudi, *op. cit.*, 289.

¹⁰⁷ Suivant nos enquêtes, la Coomiki (la Coopérative minière de Kimbi), qui avait été créée en marge de l'association des Propriétaires des Puits d'Or (P.P.O).

¹⁰⁸ A. Bashizi *et al.*, *op. cit.*, 251.

¹⁰⁹ *Contra* l'article 67 de la loi de 2008 sur les ETD, la chefferie de Ngweshe par exemple n'est pas homogène et regorge de tribus diverses de coutume *shi*, *lega* ...qui n'ont pas un fonds culturel et coutumier homogène.

Malheureusement, la législation minière congolaise relève de la compétence exclusive du pouvoir central¹¹⁰. Seuls les droits miniers peuvent être fixés concurremment par une loi nationale et un édit provincial¹¹¹. Or, l'exploitation minière artisanale n'est pas érigée en un droit minier par notre code¹¹². A vrai dire, plus rien ne justifie que l'exploitation minière artisanale relève de la compétence des pouvoirs centraux. Il s'agit d'une activité conçue en vue de l'accompagnement du processus de développement local. Pour ce faire, les acteurs locaux doivent se sentir concernés par ce processus. Leur implication par le biais d'une gouvernance locale nous paraît appropriée pour sa mise en œuvre. La réforme du Code minier devrait s'inscrire dans la logique de la décentralisation et confier cette activité aux pouvoirs locaux. Ainsi, les organes publics provinciaux seraient dotés de la compétence de créer les ZEA et d'agréer définitivement les coopératives¹¹³.

Mais, en dernière analyse, se pose la question de la démarche à entreprendre aux fins d'interpénétration de ces normes informelles avec les normes étatiques. Il sied de recourir à une méthode plus souple fondée sur l'analyse fonctionnelle des résultats des normes informelles qui aiderait à la fois à l'application des normes étatiques et à leur assouplissement par l'adaptation à la conjoncture¹¹⁴.

1. 2. Trouver des équivalents fonctionnels dans les pratiques des creuseurs

L'analyse fonctionnelle « permet de déboucher sur une règle d'équivalence qui se veut plus claire pour être plus facilement compréhensible et applicable sur le terrain. Elle vise donc à guider le législateur dans l'élaboration et la formulation de la règle, mais aussi à éclairer les destinataires de la règle dans sa compréhension et dans son application »¹¹⁵. Cette équivalence fonctionnelle constitue un outil juridique capable d'assouplir les mécanismes formels pour que les destinataires se retrouvent dans le résultat de la norme¹¹⁶.

¹¹⁰ Constitution, *op. cit.*, art. 202 § 36(f).

¹¹¹ *Idem*, art. 203 §16. Voir aussi l'art. 36§7 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

¹¹² Cf. Code minier, art. 1§14. Les seuls droits miniers sont : le permis de recherches, le permis d'exploitation, le permis d'exploitation des rejets et le permis d'exploitation de petite mine.

¹¹³ Ils devraient s'appuyer sur les deux Comités de pilotage de l'action coopérative et associative en RDC et qui ont pour vocation de regrouper les différentes personnes intervenant dans le secteur coopératif. Cf. Arrêté interministériel n° 008/CAB/MINI/DER/PL/FIN/2005 du 6 mai 2005 portant création du comité exécutif bipartite indépendant du développement coopératif et associatif en République démocratique du Congo. Aussi, l'Arrêté interministériel n° 009/CAB/MINI/DER/PL/FIN/2005 du 6 mai 2005 portant création du comité de pilotage de l'action coopérative et associative en République démocratique du Congo. Dans le secteur agricole, le Décret-loi du 18 janvier 1965 institue l'office national des coopératives agricoles qui sert d'appui à la définition de la politique ainsi que de la promotion de ce secteur. Toutefois, ces différents Comités et conseils restent encore non opérationnels en RDC. Leur redynamisation permettrait d'imprégner les politiques ainsi que les normes sectorielles des réalités locales.

¹¹⁴ J. Patarin, *Le problème de l'équivalence juridique des résultats* (Paris : Dalloz, 1954), 26.

¹¹⁵ M. Demoulin, *Droit du commerce électronique et équivalents fonctionnels. Théorie critique* (Bruxelles : Larcier, 2014), n° 475, p. 370.

¹¹⁶ P. Dima, « Libres propos sur la validité juridique plurielle (empirique, axiologique, formelle) du droit de l'OHADA », Communication au Colloque sur l'effectivité du droit économique dans l'espace OHADA, Université du Luxembourg, 20-21 novembre 2014.

Dans le contexte de *Walungu* par exemple, par rapport à l'irrespect des formes requises pour la tenue des assemblées générales des coopérateurs, on peut trouver une équivalence fonctionnelle en réintroduisant l'oralité car l'analphabétisme est une donnée globale dans les sites miniers. Aussi, le raccourcissement des délais de convocation aux AG permettrait de tenir compte de la conception polychrone du temps dans cette contrée. Enfin, on pourrait invoquer la présence de tous les membres du comité des creuseurs comme condition à l'atteinte du quorum pour se réunir au sein de la coopérative, ou même leurs votes affirmatifs comme condition à la prise de décisions au sein des coopératives minières afin de renforcer les valeurs démocratiques et une gouvernance participative dans ces coopératives minières de *Walungu*.

Pareille méthode permettrait d'atteindre une interaction heureuse entre ces normes¹¹⁷. Par le biais de cette interaction, on harmoniserait les règles étatiques avec celles d'essence populaire en rapprochant les unes des autres suivant qu'elles pourraient permettre d'aboutir aux mêmes résultats. Dans l'application du droit coopératif dans les coopératives minières, on pourrait ainsi laisser libre cours aux pratiques associatives des creuseurs à condition que cette application permette d'atteindre le résultat visé au départ par le droit coopératif formel. On considérerait ainsi comme valable le comportement de tout coopérateur fondé sur des pratiques locales, adapté aux besoins des creuseurs mais qui produit les mêmes effets que ceux escomptés par les règles coopératives d'essence étatique, lesquelles auraient du mal à faire la même chose car non internalisées par ces coopérateurs. Nous avons ainsi placé cette étude dans une approche globale de réforme de la politique normative de l'État sur le secteur de l'artisanat minier.

Christian Bahati Bahalaokwibuye

Doctorant à la Faculté de droit et de criminologie de la *Vrije Universiteit Brussel*

Chef de travaux à l'Université Catholique de Bukavu

Avocat associé au Barreau de Bukavu

bahalao@gmail.com, bachrist@vub.ac.be

¹¹⁷ F. Ost et al., *De la pyramide au réseau ? op. cit.*, 43 et ss. Voir aussi F. Ost et al., *Le pluralisme, op. cit.*, 30, 33.