



global witness

Recommandations de Global Witness concernant le nouveau code minier de la République démocratique du Congo

Le 10 octobre 2012

Le code minier de 2002 de la République démocratique du Congo stipule que l'État est propriétaire de l'ensemble des substances minérales du pays. La constitution congolaise précise également :

« Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement. »

Pour que l'État congolais puisse s'assurer que les richesses minérales du pays contribuent entièrement au développement, le gouvernement devrait veiller à ce que le nouveau code minier, en cours d'élaboration, repose sur les principes de transparence et d'équité. A cet effet, le code minier devrait incorporer, entre autres, les mesures suivantes : processus d'appel d'offres obligatoire pour l'attribution des droits miniers, mesures de diligence raisonnable afin de mettre un terme au commerce des « minerais du conflit » et une transparence totale autour des ressources minières (incluant sur la propriété réelle ou 'effective' des entreprises ainsi que sur les revenus). Ce document de synthèse esquisse les propositions de Global Witness relatives à ces mesures et détaille d'autres changements importants qui devraient être apportés au code minier de la RDC.

Principes de gouvernance dans le secteur minier

Le gouvernement congolais doit veiller à ce que le secteur soit soumis à une surveillance réglementaire suffisante. Il s'agit d'établir une séparation claire entre les mandats des institutions en charge du secteur minier, afin d'éviter les conflits d'intérêts qui pourraient inciter à la corruption. Il devrait y avoir notamment des mandats distincts entre les institutions chargées de l'élaboration des politiques (par ex. le ministère des Mines), de celles qui sont chargées du contrôle des politiques (l'organe ou les organes régulateur(s)) et des entreprises (y compris les entreprises étatiques tel que la Gécamines).

Audits financiers

En outre, un organe indépendant du ministère des Mines et des entreprises devrait être chargé de surveiller de près les revenus du secteur minier. La Cour des Comptes semble être l'entité la plus appropriée, pourvu que l'expertise, le financement et l'accès nécessaires lui soient garantis. Concernant le processus de surveillance, les informations clés devraient faire l'objet d'audits réguliers à la fois de la part de cet organe de contrôle interne et d'un cabinet d'audit international réputé afin que les citoyens soient assurés de l'intégrité du système. Chaque fonctionnaire et chaque entreprise œuvrant dans le secteur devraient être tenus, en vertu de la loi, de coopérer à la réalisation de ces audits. Les allégations crédibles de corruption ou de mauvaise gestion dans le secteur minier de la RDC devraient automatiquement conduire à l'ouverture d'une enquête indépendante et, éventuellement, à des poursuites judiciaires officielles.

Mesures pour la prévention des conflits d'intérêts

Si le code minier actuellement en vigueur interdit aux agents de l'État et à tous les membres de l'armée de détenir des droits miniers, le nouveau devrait aller plus loin en interdisant à tous les fonctionnaires et à tous les membres de l'armée de détenir des parts dans les compagnies minières et dans des entreprises contractantes ou des firmes sous-traitantes. Il devrait être également interdit aux fonctionnaires et à tous les membres de l'armée de siéger au conseil d'administration des entreprises privées du secteur minier.

Le code minier actuel fournit une liste complète des personnes non éligibles « pour solliciter et obtenir les droits miniers et/ou de carrières, les cartes d'exploitant artisanal, de négociants ainsi que l'agrément au titre de comptoir d'achat et de vente des substances minérales d'exploitation artisanale ». Sous sa forme actuelle, le code minier stipule que les individus non éligibles sont notamment les fonctionnaires et tous les membres des Forces armées et de la police. Le nouveau code minier doit aller plus loin en incluant un amendement garantissant qu'en plus des restrictions actuelles, les personnes non éligibles ne peuvent être approuvées en tant que négociants agréés de substances provenant de toute concession minière ou carrière, y compris dans les secteurs de la production artisanale, à moyenne échelle ou industrielle. Il devrait également être interdit aux personnes non éligibles de s'impliquer sous quelque forme que ce soit dans l'exploitation des rejets miniers ou le transport, la vente ou la transformation de produits issus de mines ou de carrières.

Processus d'appel d'offres

Cette partie doit être lue en prenant en compte la Liste de Vérification à l'Attention des Citoyens¹ développée par Global Witness, dont le but est de prévenir la corruption lors de l'octroi de licences pétrolières, gazières et minières. La liste de vérification détaille la manière dont les droits dans les ressources naturelles devraient être octroyés et contient plusieurs autres propositions qui devraient être intégrées dans le Code des hydrocarbures.

Les appels d'offres constituent le meilleur moyen de s'assurer que l'État obtiendra les prix les plus élevés possible pour ses gisements miniers. Qui plus est, les appels d'offres ouverts contribueraient à empêcher la corruption en veillant à ce que toutes les entreprises soient traitées de manière impartiale.

Le nouveau code minier devrait stipuler clairement que les appels d'offres ouverts et compétitifs sont obligatoires en vue de l'attribution de droits miniers. Ces avis d'appel d'offres devraient être basés sur le principe de traitement équitable des soumissionnaires, avec obligation de publier les informations clés à chaque étape du processus. Les études et données géologiques dans les régions minières devraient être mises à la disposition des soumissionnaires. Les termes régissant les contrats devraient être énoncés dans le code ou la réglementation, dans le plus de détails possible. Les contrats-modèles qui ont été examiné rigoureusement sous l'angle juridique devraient être utilisés comme modèles de base de négociation durant le processus d'octroi de droits. La divulgation des informations relatives aux propriétaires effectifs de la société ainsi que la situation financière devraient être obligatoire pour tous les soumissionnaires. Les entreprises devraient se voir interdire de soumissionner si elles ne sont pas en mesure de démontrer leur expertise technique ou si elles ne sont pas financièrement viables. Les firmes ayant des antécédents de corruption, d'évasion fiscale et des activités ayant un effet néfaste sur l'environnement ou tout autre activité illégale devraient également se voir interdire de soumissionner.

Tout actif minier qui doit être vendu par l'État devrait obligatoirement être sujet à des évaluations commerciales, réalisées par des auditeurs de réputation internationale. En outre, ces évaluations devraient être publiées.

¹ La liste peut être consultée sur le lien suivant : <http://www.globalwitness.org/node/7950>

Dans les cas exceptionnels tel que l'exploitation minière à petite échelle ou artisanale, où le processus d'appel d'offres ouvert n'est pas possible, l'agence publique en charge de l'octroi des droits miniers devrait être tenue par la loi de justifier sa décision au législateur et au public.

Transparence

Une transparence accrue dans le secteur minier contribuerait à empêcher la corruption et permettrait aux citoyens congolais de savoir ce que gagne l'État sur les actifs publics, ainsi que la manière dont ces actifs sont gérés.

Le nouveau code minier devrait fournir une base juridique claire concernant les points suivants :

- La divulgation totale des propriétaires effectifs de toutes les entreprises qui possèdent des droits miniers. La divulgation de la situation financière de la société, de ses propriétaires (y compris le nom des individus qui sont les propriétaires réels ou « effectifs ») et d'une liste des membres de son conseil d'administration. Tous les directeurs agissant pour le compte d'autrui devraient déclarer leur statut et l'identité de la personne pour le compte de laquelle ils agissent. Cacher qui contrôle les entreprises facilite la corruption et pour cette raison, des mesures devraient être prises afin de s'assurer que les réels propriétaires et directeurs des entreprises soient connus.
- La divulgation totale de tous les contrats miniers dans les 60 jours suivant leur entrée en vigueur, conformément au décret publié le 20 mai 2011. Cette obligation devrait s'appliquer à tous les contrats dont sont signataires des entreprises détenues entièrement ou en partie par l'État.
- La publication obligatoire de tous les chiffres des ventes et des revenus, conformément à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Au même titre, les entreprises devraient être obligées de publier ce qu'elles paient aux gouvernements projet par projet.² Les institutions appropriées (notamment la Banque centrale du Congo et le Ministère des Finances) devraient s'assurer que ces chiffres soient reflétés dans le budget national et s'accordent avec celui-ci.
- La publication de tous les pas-de-porte versés, énumérés par société, et pour chaque contrat signé. Cette information devrait être publiée par l'institution financière appropriée (Ministère des Finances ou Banque centrale du Congo).

Mesures contre l'évasion fiscale

Le code minier devrait inclure des mesures visant à lutter contre l'évasion fiscale s'opérant au moyen de dispositifs reposant sur une manipulation des prix de transfert, qui, d'après les informations disponibles, engendrerait des pertes colossales pour le Trésor congolais. Ces mesures devraient inclure l'obligation pour toute opération commerciale entre sociétés affiliées de se dérouler selon le « principe de pleine concurrence ». Cela signifie que les minerais doivent être vendus à des prix pouvant être clairement considérés comme les prix pratiqués sur les marchés internationaux, et que toute marchandise importée par une société depuis l'une de ses filiales ne doit pas pouvoir être achetée à des prix gonflés artificiellement. Ces mesures devraient être conformes à l'article 265 de l'actuel code minier. La *Cour des comptes* ou tout autre organe approprié devrait être chargée de contrôler la mise en œuvre de ces règles et veiller à ce que les entreprises qui les enfreignent soient sanctionnées.

² Un projet est l'équivalent d'activités régies par un seul contrat, licence, location concession ou par d'autres accords juridiques similaires conclus avec un gouvernement, où il y a obligation de paiement. Dans le cas où des obligations de paiement proviennent d'un autre type de document juridique, ce document servira de référence pour tout compte-rendu.

Interdiction de manipuler et de faire le commerce de minerais militarisés

Le code minier ne comporte à l'heure actuelle aucune disposition interdisant la manipulation ou le commerce de minerais qui ont financé un conflit ou des atteintes aux droits de l'homme. En février 2012, le gouvernement congolais a introduit une législation nationale exigeant de l'ensemble des entreprises et individus opérant en RDC dans les secteurs de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or qu'ils soumettent leur chaîne d'approvisionnement à un exercice de diligence raisonnable, conformément aux normes instaurées par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et les Nations Unies.³ Le code minier devrait refléter cet engagement et l'élargir, pour qu'ainsi la diligence raisonnable des chaînes d'approvisionnement soit applicable à toutes les activités minières, de carrières et autres activités connexes telles que définies par le code.

Un Chapitre indépendant pourrait traiter de cette question. Ce Chapitre devrait indiquer les exigences explicites s'appliquant aux mineurs (y compris ceux qui opèrent dans les secteurs artisanal de petite échelle, de moyenne échelle et industriel/à grande échelle), aux négociants locaux et exportateurs, aux négociants internationaux en produits concentrés, aux spécialistes du retraitement des minerais, aux fonderies et aux raffineurs au titres desquelles ceux-ci doivent soumettre leur chaîne d'approvisionnement à un exercice de diligence raisonnable conformément aux normes de l'OCDE, en fonction de la position qu'ils occupent dans la chaîne d'approvisionnement, afin de s'assurer que leurs activités, opérations ou achats ne contribuent pas à des atteintes aux droits humains ou à des conflits en RDC.

Le Chapitre devrait stipuler des exigences claires au titre desquelles les entreprises se doivent de : mettre en place des systèmes de gestion d'entreprise puissants ; identifier et évaluer les risques que comportent la chaîne d'approvisionnement ; concevoir et mettre en œuvre une stratégie permettant de répondre aux risques identifiés ; charger un tiers d'un audit indépendant de la diligence raisonnable de la chaîne d'approvisionnement à différents points de la chaîne d'approvisionnement ; et rendre compte des résultats de l'exercice de diligence raisonnable appliqué à la chaîne d'approvisionnement.

Les sociétés ou individus qui s'abstiennent d'effectuer une diligence raisonnable conforme aux normes stipulées par le code ou dont il s'avère, une fois les opérations de contrôle effectuées le long de leur chaîne d'approvisionnement, qu'ils financent un conflit ou des atteintes aux droits de l'homme et qu'ils n'ont pas pris les mesures qui s'imposent dans les délais définis par le code s'exposeront à des pénalités. Le Titre XIII, « Des infractions et des pénalités », du code minier actuellement en vigueur devrait être modifié afin d'inclure les pénalités correspondant à ces infractions.

Rôle de la police minière

La police minière a un rôle important de sécurité et de surveillance à jouer dans le secteur minier du pays. Le code minier actuel ne contient cependant pas d'exigences relatives au rôle de la police minière de la RDC. Il devrait inclure un article portant en détail sur le rôle de la police minière, avec une description générale de son mandat et de ses responsabilités. L'article devrait clairement interdire à la police minière de s'impliquer sous quelque forme que ce soit dans le secteur minier en dehors de ses fonctions de sécurité et de surveillance, y compris à travers une implication financière, la manipulation de minerais, des opérations minières et/ou le commerce de minerais. Enfin, le code devrait stipuler clairement que tous les membres de la police minière doivent impérativement faire l'objet d'un contrôle de sécurité

³ Pour obtenir un complément d'information, veuillez consulter le Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, disponible sur le site www.oecd.org ; et le Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2010/596, 29 novembre 2010, disponible sur le site www.un.org/sc.

avant leur nomination, cette mesure représentant une démarche importante pour la prévention des violations de droits de l'homme dans les sites miniers.

Protection des communautés locales et de l'environnement

Activités minières et législation environnementale

En tant que signataire de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, la RDC devrait s'assurer que son nouveau code minier inclue des règles environnementales claires, y compris l'interdiction de mener tout type d'activités minières (dont l'exploitation minière artisanale) dans l'ensemble des sites protégés.

Évaluation des risques environnementaux et sociaux

Bien que le code minier actuel prévoit des *Évaluations des impacts environnementaux (EIE)* et des *Plans de gestion environnementale (PGE)*, il est également impératif qu'il inclue des *Évaluations des impacts sociaux (EIS)*, ces dernières devant être obligatoires pour l'attribution de droits miniers. Les EIS devraient examiner les impacts qu'une opération minière pourrait avoir sur le patrimoine culturel des populations locales (par exemple en étudiant le risque que des lieux de culte soient affectés), leurs biens et leurs moyens de subsistance. Les études devraient permettre de savoir si les activités minières sont susceptibles d'exacerber un conflit et d'avoir des répercussions sur la santé et la sécurité. L'État devrait s'assurer de rendre public l'ensemble de ces plans et évaluations. Une copie devrait être remise en langue locale ainsi qu'en français aux communautés affectées et aux groupes de la société civile concernés. Une fois ces outils en mains, les communautés locales pourraient plus facilement faire part de leurs préoccupations et prendre des décisions éclairées lors des consultations menées avec les entreprises minières et les autorités locales.

Responsabilité et dédommagement des communautés locales

Le nouveau code minier devrait contenir des dispositions claires en vertu desquelles :

- Les dégâts dus à la pollution relèvent de la responsabilité de l'entreprise ou des entreprises détenant le permis minier en question. Dans les cas où des filiales sont créées par une société mère en vue d'opérations en RDC, la société-mère porte toute la responsabilité des actions, ou de l'inaction, de la filiale, y compris concernant les questions financières et de diligence raisonnable. La divulgation totale des informations relatives à la pollution environnementale engendrée par les activités minières devrait être rendue publique de manière régulière par le titulaire des droits miniers.
- Un fonds ou un compte séquestre devrait être créé par l'entreprise ou les entreprises détenant le permis minier en question afin de dédommager les communautés locales affectées de manière négative par les activités minières.
- Si l'expropriation ou le déplacement forcé de personnes de leurs terres est inévitable, cette opération devrait être menée avec bienveillance et en tenant compte des particularités culturelles de ces personnes (par exemple, aucun individu ne devrait être réinstallé dans une zone où sa langue n'est pas parlée). Les personnes déplacées devront également recevoir un dédommagement équitable. La réinstallation devrait faire partie du dédommagement et placer les individus dans une situation similaire à ou meilleure que celle dans laquelle ils étaient précédemment. Tout dédommagement payable par l'entreprise ou les entreprises détenant les droits miniers devrait être effectué rapidement et conformément à un contrat rendu public. Le droit au recours collectif devrait également être garanti dans le nouveau code aux communautés affectées par les activités minières.

Contact:

Rachida Aouameur Davis: raouameurdavis@globalwitness.org; mobile: +44 785 073 3680
Daniel Balint-Kurti: dbalint-kurti@globalwitness.org; mobile: + 44 7912 517 146