

Délais d'exécution des obligations liées à la responsabilité sociétale des entreprises minières en République Démocratique du Congo : Analyse critique du cadre juridique et des pratiques

Par Fabien Mayani*

Résumé

L'instauration du régime obligatoire de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le secteur minier en République Démocratique du Congo (RDC) est l'une des innovations majeures du Code Minier révisé de mars 2018. Ce régime vise à garantir la contribution de l'industrie minière au bien-être et à la prospérité des communautés locales. Structuré autour des trois obligations complémentaires, comprenant la signature et l'exécution du cahier des charges, la constitution de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires et le paiement direct d'une quotité de la redevance minière à l'entité territoriale décentralisée (ETD), ce régime est assorti de sanctions, incluant le retrait du droit minier d'exploitation. Le présent article examine la cohérence et la clarté de l'articulation des délais d'exécution de ces obligations ainsi que l'état de leur observance par les opérateurs miniers et d'autres acteurs impliqués dans les processus d'approbation et de contrôle de la conformité. Il explore également les améliorations légales et opérationnelles à apporter sur la temporalité et la formulation de ces délais.

Mots clés : Délais-Obligations-Responsabilité sociétale-Industrie minière-RDC

Abstract

The establishment of a mandatory Corporate Social Responsibility (CSR) regime in the DRC mining sector is one of the innovative provisions of the 2018 revised Mining Code. This regime aims to ensure the mining industry's contribution to local communities' well-being and prosperity. Subject to sanctions that include, the forfeiture of the mining right, this regime comprises three complementary obligations, notably signing and execution of the cahier des charges, establishing the endowment of minimum 0.3% of turnover and direct payment of a portion of mining royalty to local administration. This article examines the consistency of these deadlines as well as mining companies' compliance and other actors involved in the approval and oversight processes of these obligations. It also explores

* Fabien Mayani est Avocat, Analyste Senior en Gouvernance des Ressources Naturelles en Afrique et Chargé de cours à l'Université Nouveaux Horizons de Lubumbashi (RDC) ; fabienmayani@gmail.com.

legal and operational improvements to be made to the timeliness and the phrasing of these deadlines.

Keywords: *Deadlines-Obligation-Corporate Social Responsibility-Mining Industry-DRC*

Introduction

La révision du Code minier de 2002, engagée par le Gouvernement congolais en janvier 2012, visait à corriger de nombreux déséquilibres observés dans la gouvernance du secteur minier, notamment en matière de partage de la rente minière et de redistribution des richesses générées par l'exploitation minière. Parmi les préoccupations majeures soulevées au cours de ce processus figurait la faible contribution de l'industrie minière au bien-être des communautés vivant dans les zones minières. Le contraste entre l'expansion de l'activité minière et la persistance de la pauvreté des communautés locales a alimenté un débat très aéré sur la responsabilité sociétale des entreprises minières et sur la nécessité de renforcer les mécanismes juridiques de partage des richesses avec les populations affectées.

Le Code minier révisé de mars 2018, fruit de ce processus, a introduit un changement majeur de sur la nature de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le secteur minier congolais. Rompant avec le modèle essentiellement volontaire qui prévalait jusque-là, le législateur a instauré un ensemble d'obligations juridiques contraignantes destinées à garantir la contribution effective des entreprises minières au développement communautaire. Ces obligations comprennent le cahier des charges de RSE, la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires destinée aux projets de développement communautaire ainsi que le paiement direct d'une quotité de la redevance minière aux entités territoriales décentralisées (ETD). La réforme de 2018 a également fixé la temporalité et les délais pour l'exécution de chacune de ces obligations. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, les résultats des études empiriques de la société civile¹ et des rapports des institutions de transparence² et de contrôle³ révèlent des déficiences récurrentes dans la mise en œuvre de ces obligations.

- 1 *Centre Carter*, Livre Blanc sur les cahiers des charges des entreprises minières en RDC. Comment renforcer le Pouvoir de Négociation des Communautés et Améliorer l'Exécution des Projets Sociaux?, Lubumbashi, 20224, <https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/Centre%20Carter%20Livre%20Blanc> (consulté le 22 janvier 2026).
- 2 *Comité Exécutif de l'ITIE-RDC*, Rapport thématique relatif à l'état des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices pour les exercices 2018–2019 et 1er semestre 2020, Kinshasa, 2021, <https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/Rapport> (consulté le 22 janvier 2026).
- 3 *Cour des Comptes*, Rapport d'audit de la gestion de la dotation de 0,3% minimum du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier. Exercices 2018 à 2023, Kinshasa, juin 2025, <https://licoco.org/rapport-daudit-de-la-gestion-de-la-dotation-de-03-minimum-du-chiffre-daffaires-pour-contribution-aux-projets-de-developpement-communautaire-dans-le-secteur-minier-exercices-2018-a/> (consulté le 25 janvier 2026).

Devant cette situation, la question centrale de cette étude se pose comme suit : *Dans quelle mesure l'architecture temporelle du cadre juridique de la responsabilité sociétale influence-t-elle les performances sociétales des entreprises minières en RDC?* Plus concrètement, l'étude questionne la cohérence et la clarté des textes légaux et réglementaires organisant les délais d'exécution des obligations RSE face à une application jugée défaillante par bien des observateurs indépendants et des institutions étatiques. En guise de réponses préliminaires à cette question centrale, la recherche repose sur l'hypothèse selon laquelle la cohérence de l'architecture temporelle du cadre juridique de la RSE et le degré de sa clarté peuvent influencer de manière significative les performances sociétales des entreprises minières en RDC et, éventuellement, dans d'autres pays. Cette hypothèse postule que la cohérence temporelle et l'articulation précise des délais d'exécution peuvent conditionner non seulement l'effectivité des obligations de RSE, mais également la durabilité des impacts sociaux et la capacité réelle des entreprises minières à contribuer au développement des communautés locales. En revanche, une architecture juridique temporelle mal conçue ou mal articulée est susceptible de limiter les performances sociétales des entreprises minières et leur contribution effective au développement local, indépendamment du volume des ressources financières mobilisées ou prévues par le cadre normatif. Par ailleurs, l'étude reconnaît que l'effectivité des engagements sociétaux des entreprises minières ne saurait dépendre uniquement de la qualité normative de leurs délais d'exécution. A cet égard, les facteurs contextuels de gouvernance peuvent renforcer ou affaiblir l'effectivité de ce type d'engagements et obligations.

Sur le plan méthodologique, l'article s'appuie sur l'analyse des travaux préparatoires d'élaboration de la législation minière révisée de 2018, l'approche exégétique dans l'analyse et l'interprétation des dispositions légales et réglementaires organisant les délais d'exécution des obligations découlant de la responsabilité sociétale, la revue documentaire ainsi que les interviews. Pour assurer sa cohérence, l'analyse est structurée en trois (3) points clés, comprenant l'analyse des délais liés à l'obligation du cahier des charges de responsabilité sociétale, à la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire ainsi que ceux de paiement direct de la quotité de 14% de la redevance minière due à l'ETD. Ces 3 points sont précédés d'un rappel de la notion de responsabilité sociétale.

A. Responsabilité sociétale des entreprises en bref

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE), dérivée de l'Anglais *Corporate Social Responsibility (CSR)*, est l'une des questions ayant déjà fait l'objet d'abondante littérature et de débats très animés en raison des attentes qu'elle génère et des controverses qu'elle suscite. Cette section fournit une vue d'ensemble sur cette notion de RSE en s'efforçant de la définir, de retracer son historique et de conceptualiser l'évolution de sa nature juridique, ses notions connexes, ses domaines d'intervention ainsi que son acception dans le secteur minier de la RDC.

I. Notion de responsabilité sociétale

1. Définition

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ou encore responsabilité sociétale des organisations (RSO) est généralement comprise comme l'ensemble des devoirs et comportements responsables attendus des entreprises ou des organisations sur les questions sociales, environnementales et éthiques dans leurs activités. L'Union Européenne définit la RSE comme un processus d'intégration volontaire par les entreprises des préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités et leurs interactions avec les parties prenantes pour contribuer au développement durable et avoir un impact positif sur la société⁴.

La RSE recouvre deux grands aspects : la prise en compte des demandes de ce qu'il est convenu d'appeler les « parties prenantes » comme formalisation de la réponse à une demande sociale venant alors confondre responsabilité sociétale et réceptivité et l'intégration des pratiques liées à cette notion aux logiques de gestion⁵. La RSE va ainsi au-delà du simple respect formaliste des obligations légales et implique un investissement dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes. Les entreprises qui adoptent la démarche RSE cherchent à avoir un impact positif sur la société tout en maintenant leur viabilité économique.

2. Origines et historique

La RSE est un concept d'origine américaine (Corporate Social Responsibility) qui a connu une diffusion large et un succès mondial. Les racines lointaines de la RSE remontent au 18^{ème} siècle en tant que concept de remise en cause du capitalisme dans les pratiques des entreprises américaines. On rapporte qu'Henry Ford serait le premier entrepreneur ayant véhiculé la notion de RSE et toutes ses valeurs à travers l'introduction des concepts de *paternalisme* et de *philanthropie* dans le monde des affaires, la prise en compte des conditions de travail et du bien-être des salariés et la redistribution des bénéfices à la communauté⁶. Bien que les préoccupations morales et éthiques des affaires soient consubstantielles au capitalisme, c'est au cours des années 1950 que la notion de RSE a émergé, tout d'abord au sein des sciences de gestion, puis dans le monde de l'entreprise. C'est vraisemblablement la publication de l'ouvrage de Howard Bowen « *The social responsibility of the business-*

4 Commission européenne, Communication au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, Bruxelles 2011, p. 22, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:fr:PDF> (consulté le 22 janvier 2026).

5 Yvon Pesqueux, « Genèse de la responsabilité sociale de l'entreprise », in Hall Open Science, 2010, p. 22, <https://hal.science/hal-00509691/document> (consulté le 25 janvier 2026).

6 Frédéric Teulon, Une histoire de la RSE et de ses enjeux, in Hall Open Science, 2024, p. 1, <https://hal.science/hal-04797629v1/file/Histoire%20de%20la%20RSE%20et%20de%20ses%20enjeux.pdf> (consulté le 26 janvier 2026).

man » en 1953 qui est l'élément déclencheur de la reconnaissance et l'émergence de la RSE⁷. Bowen est ainsi considéré comme le père fondateur de la RSE en tant que concept académique.

3. Nature juridique : Débats doctrinaux entre une RSE volontaire et une RSE obligatoire

La nature de la RSE est au cœur de débats contemporains en théories du Droit et en sciences économiques et de gestion. Au fil du temps, la doctrine s'est structurée autour des 2 principaux courants classiquement présentés comme opposés : d'une part, les tenants d'une *conception volontaire* de la RSE, relevant principalement du *Soft Law* et des mécanismes d'autorégulation des entreprises et des organisations. Ce courant est notamment mis en avant dans les travaux de Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée⁸ et de Pesqueux⁹. Cette tendance est encore très présente dans bon nombre de pays du Sud, en dépit de la tendance de la judiciarisation de la RSE constatée depuis quelques années. D'autre part, une *conception obligatoire*, fondée sur l'intégration progressive de la RSE dans le champ du *Hard Law* défendue par une doctrine attentive aux limites structurelles de la normativité volontaire et aux exigences d'effectivité des obligations économiques mondialisées¹⁰. Le régime contraignant de RSE instauré par le Code minier révisé de mars 2018 en RDC est un cas particulièrement éclairant sur ce courant. A côté de ces deux courants, une tendance médiane émerge depuis quelques années. Elle est notamment défendue par Marie-Anne Frison-Roche¹¹ et soutient que la RSE devrait être un instrument hybride, combinant la régulation étatique, la gouvernance multipartite dans une logique de conformité, particulièrement dans les secteurs à forts risques sociaux et environnementaux, tels que le secteur minier. Cette tendance reconnaît que la RSE ne peut plus être exclusivement volontaire, sans pour autant se réduire à un carcan juridique complexe. Pour cette tendance, la RSE devrait s'inscrire dans une logique d'auto-régulation juridiquement encadrée et adaptée aux enjeux de l'économie mondialisée. L'Union européenne offre à cet égard des exemples intéressants de cette tendance médiane de la RSE. En effet, depuis les années 2010, l'Union européenne est engagée dans un processus de juridicisation progressive et équilibrée de la RSE, traduisant le passage d'un modèle totalement volontaire vers un modèle de conformité régulée. Cette évolution, analysée notamment par Frison-Roche¹², consacre l'émergence d'une RSE européenne conçue comme un instrument de conformité

7 Teulon, note 6, p. 1.

8 Michel Capron & Françoise Quairel-Lanoizelée, « La responsabilité sociale d'entreprise », Paris, 2016, pp. 26-34.

9 Pesqueux, note 5, p. 28.

10 Alain Supiot, « Gouvernance par les membres », Paris 2014, pp. 45-48.

11 Marie-Anne Frison-Roche, « La juridictionnalisation de la compliance. Collection Régulation et Compliance », Paris, 2023, pp.56-65.

12 M.A. Frison-Roche, « Compliance et extraterritorialité : un couple naturel et efficace pour l'avenir de l'Europe », Paris 2020, pp. 68-76.

encadrée, dépassant le seul registre de la gouvernance volontaire. Les manifestations de cette évolution comportent notamment les obligations de reporting extra-financier des entreprises européennes, le devoir de diligence ou de vigilance sur les chaînes de valeur ainsi que l'internalisation des risques sociaux, environnementaux et de droits humains¹³. La RSE européenne est ainsi devenue un instrument de Droit de compliance (conformité) régulée structuré, qui vise des objectifs substantiels comme le développement durable, les droits humains, le climat, etc. Selon cette évolution, la RSE est perçue comme un cadre de régulation souple dans lequel les entreprises sont par exemple juridiquement tenues de prévenir les atteintes aux droits humains et de réparer les dommages causés, tout en conservant une marge d'autonomie dans les modalités de mise en œuvre¹⁴.

II. Dimensions et portée de la RSE dans le secteur minier de la RDC

La Norme ISO 26000 est le standard international de référence qui définit les lignes directrices claires et les domaines d'intervention de la RSE¹⁵. Elle guide tous types d'entreprises ou d'organisations sur la manière pratique de structurer leurs démarches RSE autour de 7 domaines clés ci-après : gouvernance et organisation, droits humains, relations et conditions de travail, environnement, loyauté des pratiques, questions relatives aux consommateurs et communautés et développement local.

L'analyse du cadre légal et des pratiques du secteur minier de la RDC révèle toutefois des divergences de vue entre l'Etat congolais et les entreprises minières concernant les domaines d'intervention et la nature de la RSE.

1. Divergences de vue entre l'Etat congolais et les entreprises minières sur les dimensions de la RSE

L'Etat congolais et l'industrie minière semblent avoir une perception différenciée des dimensions de la RSE. Alors que les entreprises minières, particulièrement celles de la région du Katanga, considèrent tous les sept (7) domaines d'intervention de la RSE tels que définis

13 *Official Journal of the European Union*, DIRECTIVE 2014/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32014L0095> (consulté et la Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32022L2464> (consulté le 30 mars 2026).

14 *John Ruggie*, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. In W.W. Norton & Company, 2013, <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/just-business-multinational-corporations-and-human-rights-john-gerard-ruggie-new-york-w-w-norton-company-2013-225-pp-2495> (consulté le 4 avril 2026).

15 *ISO*, Norme ISO 26000 : Guidance on Social Responsibility, 2025, <https://www.iso.org/standard/42546.html> (consulté le 30 mars 2026).

par Norme ISO 26000, l'Etat congolais a limité le champ d'action de la responsabilité sociétale des entreprises du secteur minier à la seule dimension de développement communautaire. En effet, les entreprises minières de la région du Katanga ont, avec le soutien de la Coopération allemande (GIZ) et d'autres partenaires au développement, adopté en 2015 leur Guide RSE. Ce Guide est articulé autour des sept domaines d'intervention définis par la Norme ISO 26000 et fournit les orientations pratiques aux entreprises minières sur la manière de mettre en œuvre et de prendre en compte chacun de ces sept domaines¹⁶. De son côté, l'Etat congolais, à travers sa législation minière, évoque la notion de responsabilité sociétale concernant uniquement la contribution de l'industrie minière au développement communautaire. A cet égard, l'article 69 *littera g* du Code minier de 2002 disposait que le requérant du droit minier d'exploitation devait joindre à sa demande le plan pour la contribution du projet au développement des communautés environnantes. Cette disposition était complétée par l'article 127 de l'annexe IX du Règlement minier de 2003 qui demandait à tous les requérants des droits miniers d'exploitation d'annexer à l'étude d'impact environnemental et social le plan développement durable visant à contribuer au développement communautaire dans la zone d'intervention du projet minier.

Dans le même sens, le chapitre 4 du Titre XI du Code minier révisé de 2018 consacré à la responsabilité sociétale des entreprises minières ne prévoit que les obligations liées au financement des projets de développement communautaire via les trois (3) leviers mentionnés précédemment¹⁷.

2. Divergences de vue entre l'Etat congolais et les entreprises minières sur la nature de la RSE

La perception de la nature de la RSE est totalement différente entre l'Etat congolais et les entreprises minières depuis plus d'une décennie. Lors de la libéralisation du secteur minier congolais au début des années 2000, les deux parties avaient la même conception d'une RSE volontariste. Cependant, au cours de la décennie 2010-2020, marquée par le processus de révision du Code Minier 2002, l'Etat congolais a clairement affiché sa volonté de formaliser la RSE en rendant obligatoires les prestations y relatives tel que précisé dans l'introduction. L'Etat congolais a motivé ce changement de perception par le faible niveau de contribution de l'industrie minière au développement des communautés¹⁸. De leur côté, les entreprises minières ont continué de privilégier l'approche volontariste. Ces divergences de vue ont été mises au grand jour lors du processus de révision du Code Minier de 2002. En effet, au cours des travaux préparatoires d'élaboration des propositions d'amendement

16 *FEC-Chambre des Mines*, Guide RSE des entreprises minières du Katanga, IDAK-Katanga, Lubumbashi, 2015, <https://www.ohada.com/uploads/actualite/6251/Guide-CSR-secteur-minier-au-Katanga.pdf> (consulté le 22 avril 2026).

17 Lire notamment les articles 285 *sexies* et suivants du Code minier révisé.

18 Lire l'exposé de motifs de la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

au Code Minier de 2002 et à son Règlement Minier de 2003 tenus entre 2012 et 2018. Lors de ce processus les entreprises minières ont exprimé leur opposition à l'instauration d'un régime obligatoire de la RSE dans le secteur minier¹⁹. En dépit de cette opposition, l'Etat congolais, bénéficiant du soutien des organisations de la société civile et des autorités coutumières, a finalement instauré un régime obligatoire de la RSE dans le secteur minier. Ce régime est articulé autour des trois principales obligations dont les délais d'exécution et l'état de mise en œuvre sont au cœur de la présente réflexion.

B. Analyse critique des délais liés à l'obligation du cahier des charges

Le cahier des charges de responsabilité sociétale (ci-après : cahier des charges) est l'une des principales obligations de responsabilité sociétale des entreprises minières. Il résulte du Code Minier révisé de mars 2018 et est censé incarner la licence sociale d'opérer que les communautés locales et les parties prenantes devraient accorder aux opérateurs miniers²⁰. Avant d'aborder la temporalité et les délais liés à l'obligation du cahier des charges, il importe de faire le point sur les notions fondamentales de ce mécanisme.

I. Notions de cahier des charges de responsabilité sociétale

Aux termes de l'article 285 septies du Code Minier révisé, le cahier des charges constitue le cadre de définition de la responsabilité sociétale des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières. Il a pour objet d'orienter et d'organiser la mise en œuvre des engagements des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrière permanente relatifs à la réalisation des infrastructures socioéconomiques et services sociaux au profit des communautés locales impactées par leurs activités minières. L'article 2 du Règlement Minier précise que le cahier des charges est l'ensemble d'engagements périodiques négociés et pris entre le titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrière permanente et les communautés locales affectées par le projet minier, pour la réalisation des projets de développement communautaire durable. Le cahier des charges est donc un accord écrit qui décrit les projets et infrastructures de développement que l'opérateur minier doit réaliser afin de contribuer au bien-être économique, social et culturel des populations locales.²¹ Les projets convenus dans le cahier des charges doivent être financés par le *budget social* de l'opérateur minier concerné²². La temporalité, les délais et phases du processus de négociation, d'élaboration,

19 *Ministère des Mines*, Rapport de la Sous-Commission RSE de la Commission d'élaboration des propositions d'amendements au Règlement minier de 2003, 2018, inédit.

20 *Centre Carter*, note 1, p. 4.

21 *Centre Carter*, note 1, p. 6.

22 Article 7 de l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive portant modèle-type du cahier des charges.

de signature, d'approbation et d'exécution du cahier des sont fixés par le Code Minier et le Règlement Minier révisés.

II. Temporalité et délais du processus du cahier des charges

La temporalité de l'obligation du cahier des charges correspond à la durée de validité des droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente suivant les dispositions de l'article 285 septies du Code Minier révisé. Toutefois, pour des raisons d'efficacité, le cahier des charges est signé et exécuté pour une période de cinq ans, renouvelable pendant toute la durée de validité du droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation de carrières permanente. Les délais à observer pendant les différentes phases et étapes du processus de cahier des charges sont déterminés par le Code Minier révisé et ses mesures d'application. Ils concernent la négociation, l'élaboration et la signature du cahier des charges (i), le dépôt et l'instruction dudit cahier des charges (ii), son approbation par l'autorité compétente (iii), le processus de réalisation des projets et infrastructures de développement socio-économique et culturel convenus entre l'opérateur minier et les communautés concernées (iv) ainsi que le contrôle de l'état d'exécution des projets et infrastructures de développement socio-économique (v). Les paragraphes qui suivent présentent ces délais ainsi qu'une analyse critique de leur articulation.

1. Lacunes de l'articulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges

a) Formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges

Le processus de négociation et d'élaboration du cahier de charges est conduit sous la supervision du Ministre provincial ayant les mines dans ses attributions²³ et comprend les principales étapes ci-après²⁴ :

- La détermination de l'espace géographique des communautés impactées par les activités du projet minier suivant les conclusions de l'étude d'impact environnemental et social (EIES);
- L'identification des besoins prioritaires;
- L'approbation communautaire besoins prioritaires identifiés;
- La transmission des besoins prioritaires approuvés au titulaire de droits minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente;
- Les réunions de négociation entre le titulaire de droits minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente et les représentants des communautés locales;

23 Article 414 bis du Règlement Minier.

24 Articles 11 et 12 de l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive portant modèle-type du cahier des charges.

Ces étapes sont sanctionnées par la cérémonie officielle de signature du cahier des charges organisée sous l'égide du Chef de Secteur/Chefferie ou du Bourgmestre selon le cas, une fois que les deux parties ont trouvé un compromis sur les projets à financer et leurs budgets respectifs.

S'agissant des délais impartis pour le processus de négociation et d'élaboration dudit cahier des charges, l'article 285 septies du Code Minier révisé dispose que le titulaire de droits minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente est tenu, *à partir de la délivrance de son titre minier et/ou de carrières et au plus tard dans les six mois avant le début de l'exploitation, d'élaborer....et de déposer le cahier des charges définissant la responsabilité sociale vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières.....* L'article 403 bis du Règlement Minier précise et complète cette disposition légale en énonçant qu'à dater de la délivrance du titre minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente et au plus tard dans les six mois avant le début de l'exploitation, un cahier des charges est élaboré conformément aux prescriptions contenues dans l'annexe relative au Modèle-type de Cahier des charges de responsabilité sociétale du présent Décret.

- b) Insuffisances et ambiguïtés contenues dans la formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges

La formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges suivant les termes des dispositions légales et réglementaires évoquées ci-dessus soulève des questions de clarté. Elle suggère que le législateur n'a pas précisé la durée exacte ou même approximative endéans laquelle le processus de négociation et d'élaboration du cahier des charges doit se réaliser. En effet, l'articulation des articles 285 septies du Code Minier révisé et 403 bis du Règlement Minier a tacitement accordé aux opérateurs miniers assujettis au cahier des charges un délai très long et extensible, contredisant ainsi le consensus trouvé entre les parties prenantes lors des travaux préparatoires d'élaboration des propositions d'amendements au Code Minier de 2002. Ces parties prenantes avaient pourtant convenu d'un délai précis et raisonnable.

En effet, les parties prenantes aux travaux tripartites tenus entre 2012 et 2015 ayant préparé les propositions d'amendement au Code Minier de 2002 ont convenu de manière consensuelle que la négociation, l'élaboration et la signature du cahier devaient se réaliser dans un délai maximal de douze (12) mois à dater de l'obtention du droit minier d'exploitation et de trois (3) ans pour les titulaires des autorisations d'exploitation des carrières permanentes. Ce consensus a été coulé dans le projet de loi portant révision du code minier de 2002 présenté et défendu par le Ministre des Mines devant l'Assemblée nationale en mai 2017²⁵. Mais, l'articulation des articles 285 septies du Code Minier révisé et 403 bis

25 Ministère des Mines, Projet de Code Minier révisé (texte à deux colonnes), présenté et défendu par le Ministre des Mines devant l'Assemblée nationale, Kinshasa 2017, inédit.

du Règlement minier, telle que rappelée ci-haut, rend ce délai imprécis et très extensible et peut favoriser le gel des titres miniers de l'autorisation d'exploitation des carrières permanentes. Cette affirmation est d'autant plus vraie que la phase d'aménagement et de construction d'une mine, précédant celle de l'exploitation minière (production), peut aller jusqu'à 10 ans²⁶. Il découle de ce qui précède que l'esprit du consensus trouvé entre les parties prenantes lors de l'élaboration des propositions d'amendement au Code Minier de 2002 a été écarté par le législateur du 09 mars 2018 sans motivation objective. Ce consensus a toutefois été reflété dans l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive sur le modèle-type du cahier des charges. L'article 19 de cette Annexe XVII énonce que le titulaire d'un droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes doit, dans le délai de six mois qui suivent la délivrance de son titre, organiser les consultations avec les communautés pour négocier et élaborer le cahier des charges...Dépassé le délai de six mois, le Ministre des Mines adresse une mise en demeure au titulaire du droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes. Si, dans les six mois qui suivent la mise en demeure, le titulaire ne se conforme pas, son droit minier sera déchu par l'autorité compétente conformément à l'article 289 du Code Minier. Cependant, cette disposition réglementaire ne peut aucunement l'emporter sur l'article 285 septies du Code Minier révisé en vertu de la règle de la hiérarchie des normes juridiques, communément appelée la « pyramide de Kelsen » en référence au Professeur Hans Kelsen, principal architecte de la hiérarchie des normes juridiques²⁷.

Dans la pratique, l'ambiguïté et l'extensibilité de la formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges seraient l'une des principales causes du faible nombre de cahiers des charges signés depuis l'entrée en vigueur du Code minier révisé. Selon les statistiques fournies par une étude du Centre Carter, seuls 71 cahiers des charges ont été signés entre juin 2018 et juin 2024 sur un total de plus de 402 attendus, soit près de 17% seulement des cahiers des charges signés pendant cette période²⁸. Ces 71 cahiers des charges ont été essentiellement signés par les opérateurs miniers en phase d'exploitation minière (production). Les données récentes des Division provinciales des mines du Haut-Katanga du Lualaba, deux principales provinces minières du pays qui concentrent l'essentiel des cahiers des charges signés, vont dans le même sens que les statistiques de l'étude du Centre Carter. En effet, les statistiques de la Division provinciale des mines du Haut-Katanga renseignent que 42 cahiers des charges ont été signés le 27

26 *Kourouma Ibrahima & Morlaye Mamet*, Cours d'Exploitation (Minière) à Ciel Ouvert, p.3, Institut Supérieur des Mines et Géologie de Boké (Guinée) Edition 2021-2022, https://ismgb.net/cours/Univ/coursUniv_14641_pdf.pdf (consulté le 12 avril 2026).

27 *Raphaël Briguet-Lamarre* « Pyramide de Kelsen et hiérarchie des normes » in *Aideauxtd.com*, 2016, pp. 1-2, <https://aideauxtd.com/pyramide-de-kelsen/> (consulté le 30 avril 2026).

28 *Carter Center*, note 1, p. 8.

février 2026 sur 104 attendus dans la province.²⁹ La province du Lualaba compte 33 cahiers des charges qui ont été signés jusqu'au 27 février 2026 sur 99 attendus³⁰.

Pour corriger ces lacunes et permettre au cahier des charges de jouer pleinement le triple rôle de licence sociale, de levier de partage des richesses minières et de levier de lutte contre les titres miniers dormants (gel des titres miniers d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente), il est essentiel pour le législateur congolais de réviser l'article 285 septies en remplaçant son contenu par l'article 19 de l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive sur le modèle-type du cahier des charges rappelé ci-dessus.

2. Insuffisances relatives à la formulation du délai d'instruction du cahier des charges

a) Enoncé du délai d'instruction du cahier des charges

Le cahier des charges négocié et signé par les représentants des communautés et l'opérateur minier doit être déposé par ce dernier à la Commission permanente d'instruction des cahiers des charges dans *les trente jours* suivant la cérémonie de signature dudit cahier des charges³¹. La Commission permanente d'instruction³² a pour mission d'examiner la conformité de la forme et du fond du cahier des charges au modèle-type contenu dans l'annexe XVII portant Directive relative au cahier des charges³³. Elle dispose d'un délai de *quarante-cinq (45) jours* à compter de la date du dépôt par l'opérateur minier pour instruire le cahier des charges³⁴, c'est-à-dire examiner la conformité de la conformité de celui-ci ainsi que la pertinence et la durabilité des projets de développement convenus. Lorsque la Commission constate que la forme et/ou le fond du cahier des charges déposé ne sont pas conformes au modèle-type, elle formule et notifie les observations motivées à l'opérateur minier. Celui-ci et les représentants des communautés disposent d'un *délai de trente jours* pour apporter des corrections nécessaires avant de déposer la version corrigée du cahier des charges à la Commission permanente d'instruction³⁵.

29 *Division provinciale des mines du Haut-Katanga*, Statistiques des cahiers des charges signés jusqu'en février 2026, 2026, inédit.

30 *Division provinciale des mines du Lualaba*, Statistiques des cahiers des charges signés jusqu'en février 2026, 2026, inédit.

31 Lire l'article 414 ter du Règlement Minier révisé.

32 La Commission permanente d'instruction est composée de treize (13) membres issus de onze (11) services techniques provinciaux tous nommés par le Ministre provincial des mines conformément à l'article 414 quater du Règlement Minier.

33 Lire l'article 414 quater du Règlement Minier révisé.

34 Lire l'article 414 quater du Règlement Minier révisé.

35 Lire l'article 414 quater du Règlement Minier révisé.

- b) Absence de conséquences juridiques pour le non-respect des délais d'instruction du cahier des charges d'examen des mesures correctives apportées par l'opérateur et les représentants des communautés locales

Si les délais de dépôt du cahier des charges et de son instruction sont clairement organisés tels que décrits ci-dessus, la législation minière n'a toutefois pas déterminé les conséquences juridiques qui découleraient du non-respect par la Commission d'instruction des délais d'instruction dudit cahier des charges. De plus, ni le Code Minier révisé ni le Règlement Minier n'ont fixé le délai d'examen des mesures correctives apportées par l'opérateur minier et les représentants des communautés locales consécutivement aux observations formulées par la Commission d'instruction. Enfin, la législation minière n'a pas organisé les voies de recours en faveur de l'opérateur minier et des communautés contre les décisions de la Commission permanente d'instruction.

Ces vides juridiques, auxquels se sont ajoutés des retards de mise en place des Commissions d'instruction des cahiers des charges dans bon nombre de provinces minières et les défis logistiques, ont occasionné des délais parfois très longs d'instruction de certains cahiers des charges et de correction des observations formulées par la Commission permanente d'instruction.

Par exemple, la durée d'instruction de certains cahiers des charges dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba a atteint huit mois, dépassant largement le délai réglementaire de 45 jours pour l'instruction et de 30 jours pour la formulation des mesures correctives³⁶. Ces délais longs sont en grande partie causés par les retards de correction des erreurs et de formulation des améliorations par les opérateurs miniers et les représentants communautés³⁷.

Pour remédier à ces lacunes, nous pensons que le gouvernement congolais devrait améliorer le Règlement Minier en y insérant les dispositions pouvant permettre aux opérateurs miniers et aux représentants des communautés d'exercer des recours administratifs contre les décisions de la Commission permanente d'instruction, particulièrement celles relatives aux avis défavorables et aux mesures correctives. A ce sujet, nous pensons que le Ministre provincial des Mines, en sa qualité de superviseur du processus de négociation et d'élaboration du cahier des charges, est l'autorité administrative la mieux indiquée pour examiner et donner suite aux recours formulés contre les décisions de la Commission permanente d'instruction dans un délai de 30 jours ouvrables. De plus, le Règlement Minier devrait être révisé pour y inclure les dispositions consacrant l'émission tacite de l'avis favorable par la Commission permanente d'instruction en cas de silence de celle-ci quarante-cinq jours après le dépôt du cahier des charges signé.

36 Interviews tenues avec les membres des commissions permanentes d'instruction des cahiers des charges et des experts en suivi des processus des cahiers des charges en décembre 2025.

37 Interviews tenues avec les membres des commissions permanentes d'instruction des cahiers des charges et des experts en suivi des processus des cahiers des charges en décembre 2025.

3. Délais d'approbation du cahier des charges et nature juridique du pouvoir du Gouverneur de province

a) Enoncé du délai d'approbation et de notification de la décision à l'opérateur minier

Lorsque l'instruction du cahier des charges est concluante, la Commission permanente d'instruction émet un avis (favorable) qu'elle transmet au Gouverneur de province pour l'approbation du cahier des charges. Le Gouverneur de province dispose d'un *délai de trente jours ouvrables* à dater de la réception de l'avis et du dossier³⁸ pour approuver le cahier des charges et transmettre la décision d'approbation au Cadastre Minier³⁹. Dans les *cinq jours ouvrables qui suivent*, le Cadastre Minier notifie au titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation des carrières permanentes la décision d'approbation du Gouverneur de province et transmet le dossier à l'Agence Congolaise de l'Environnement et à la Direction de Protection de l'Environnement Minier pour information. Le Cadastre Minier établit également et transmet au titulaire droit minier d'exploitation ou de l'autorisation des carrières permanentes une attestation d'approbation du chronogramme repris dans le cahier des charges. Cette attestation est inscrite dans le registre de commencement des travaux⁴⁰. Si, dans ce délai de trente jours à dater de la réception de l'avis favorable de la Commission permanente d'instruction, le Gouverneur de province n'a pas signé la décision d'approbation, le cahier des charges est réputé avoir été approuvé de plein droit, selon les dispositions de l'article 403 ter du Règlement Minier. Le silence du Gouverneur de province sera ainsi considéré comme une décision d'approbation tacite du cahier des charges.

b) Problématique de la nature juridique du pouvoir du Gouverneur de province d'approuver les cahiers des charges de la notification des décisions d'approbation

La formulation du pouvoir d'approbation du cahier des charges conféré au Gouverneur de province et du délai y afférent soulèvent deux principales questions de droit qui méritent d'être examinées et clarifiées. La première question consiste à savoir si le pouvoir d'approbation du Gouverneur de province est une compétence liée ou si ce dernier dispose d'un pouvoir discrétionnaire et d'appréciation pouvant lui permettre d'examiner le cahier des charges et éventuellement de le renvoyer à la Commission permanente d'instruction pour d'éventuelles mesures correctives.

La lecture combinée des articles 403 ter et 414 quinquies du Règlement Minier suggère que le Gouverneur de province a été investi d'une compétence liée d'approuver les cahiers des charges. Cette assertion découle de l'absence de pouvoir pour le Gouverneur de pro-

38 Article 403 ter du Règlement Minier.

39 La décision d'approbation est accompagnée du chronogramme des engagements vis-à-vis des obligations sociétales repris dans le cahier des charges.

40 Article 403 quater du Règlement Minier.

vince de renvoyer à la Commission permanente d'instruction les cahiers des charges pour d'éventuelles mesures correctives.

En effet, contrairement à l'article 414 quater du Règlement Minier, qui donne à la Commission d'instruction le pouvoir de renvoyer le cahier des charges à l'opérateur minier et aux représentants des communautés pour y apporter des corrections, les deux dispositions réglementaires rappelées ci-dessus (403 ter et 414 quinquies) se limitent à indiquer que le Gouverneur de province doit prendre sa décision d'approbation et la transmettre au Cadastre minier dans les trente jours qui suivent la réception de l'avis forable de la Commission d'instruction. Et qu'à défaut pour le Gouverneur de province de prendre la décision d'approbation dans ce délai, le cahier des charges est réputé approuvé de plein droit tel que rappelé ci-dessus.

Deuxièmement, les dispositions des articles 403 ter et 414 quinquies du Règlement Minier n'ont pas précisé l'acte qui fera office de décision d'approbation du cahier des charges, lorsque le Gouverneur de province n'a pas signé sa décision dans le délai de trente après la réception de l'avis de la Commission permanente d'instruction. Toutes ces insuffisances ont occasionné des retards d'approbation et de notification des décisions y afférentes ainsi que des attestations d'approbation du chronogramme⁴¹. D'après les responsables de la Chambre des Mines de la RDC, bon nombre d'opérateurs miniers ayant signé leurs cahiers des charges ont reçu les décisions d'approbation et les attestations d'approbation des chronogrammes y afférents plusieurs mois après le dépôt desdits cahiers des charges. Et bien d'autres opérateurs miniers n'ont pas encore reçu les leurs jusqu'à ce jour. Ces retards sont en partie dus à l'inexistence de procédure de notification et d'acte faisant office de décisions d'approbation des cahiers des charges de plein droit, c'est-à-dire en cas de silence du Gouverneur de province. Selon l'étude du Centre Carter rappelée précédemment, sur les 71 cahiers des charges signés entre 2018 et 2024, seuls 30 d'entre eux ont été approuvés⁴².

Face à toutes ces problématiques, nous proposons d'une part que le Gouverneur soit investi d'un pouvoir discrétionnaire clair et explicite d'examiner les cahiers des charges reçus et éventuellement de les renvoyer à la Commission permanente d'instruction pour corriger les erreurs constatées. Un délai de trente jours devrait ainsi être accordé à la Commission pour apporter les mesures correctives demandées par le Gouverneur de province. D'autre part, l'accusé de réception émis par le Cabinet du Gouverneur de province lors de la réception de l'avis (favorable) de la Commission ou celui émis par le même Cabinet de province lors de la transmission du cahier des charges ayant reçu l'avis favorable de plein droit devrait être considéré comme décision d'approbation tacite dans l'hypothèse du silence du Gouverneur de province. La notification de cette décision d'approbation tacite devrait être l'œuvre du Cadastre Minier à la diligence de la Commission permanente d'instruction ou du titulaire de droit minier d'exploitation ou d'exploitation des carrières permanente. Le Règlement Minier devrait dès lors insérer des dispositions permettant au titulaire de

41 *Centre Carter*, note 1, pp. 9-13.

42 *Carter Center*, note 1, pp. 8-11.

droit minier d'exploitation ou d'exploitation des carrières permanente de figurer parmi les ampliateurs de l'avis (favorable) émis par la Commission permanente d'instruction.

4. Délais d'exécution des projets et infrastructures de développement durable

Une fois approuvé, le cahier des charges doit être exécuté, c'est-à-dire que le titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente concerné doit réaliser les projets convenus et approuvés selon la qualité, la description et les spécifications définies pour chaque projet. L'entreprise peut elle-même réaliser ces projets ou par le biais des sociétés sous-traitantes ou d'autres institutions spécialisées. Le chronogramme d'exécution de chaque projet ou infrastructure ne peut excéder la durée de cinq ans et doit être précisé dans le tableau synthétique des engagements devant être repris dans le cahier des charges.

Dans la pratique, de nombreux opérateurs miniers n'exécutent pas les projets de développement communautaire contenus dans leurs cahiers des charges selon les chronogrammes approuvés et dans les standards requis. En effet, une étude réalisée par deux organisations de la société civile, COSCET (Comité de Suivi pour la Contribution des Communautés et Églises à la Transformation Humaine) et ADDH (Action pour la Défense des Droits Humains), a révélé que 12 projets seulement sur 76 contenus dans un échantillon de 9 cahiers des charges dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba ont été réalisés dans le respect des chronogrammes convenus et à la satisfaction des communautés, soit près de 16% des projets exécutés dans les délais légaux et réglementaires⁴³. Les études empiriques soulignent que l'absence de suivi et de contrôle des services étatiques ainsi que la non-activation des sanctions sont les principaux facteurs du non-respect des chronogrammes d'exécution et de la qualité des projet⁴⁴.

C. Délais de constitution de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire

La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire (ci-après : dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires) est l'un des trois leviers de responsabilité sociétale et de soutien au développement durable des communautés directement impactées par les opérations minières. Pour faciliter la compréhension et l'analyse des délais liés à cette dotation, nous présentons brièvement son contenu et les modalités de sa gestion.

43 *COSCET et ADDH, L'espoir Fait vivre : Etat des lieux de la contribution des revenus infranationaux du secteur minier au développement local dans les provinces du Haut-Katanga & du Lualaba, Lubumbashi-Kolwezi, Lubumbashi-Kolwezi, 2023, pp. 46-52.*

44 *Center Carter*, note 1, p. 16.

I. La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires en bref

1. Définition de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires est un mécanisme de partage direct des revenus générés par le secteur minier entre l'Etat et l'opérateur minier d'une part et les communautés locales d'autre part en vue de contribuer au financement des projets d'intérêt communautaire dans les zones d'intervention du projet minier⁴⁵. Elle est un fonds constitué du prélèvement d'au moins 0,3% du chiffre d'affaires de l'entreprise minière, c'est-à-dire un minimum de 0,3% des revenus annuels bruts de l'entreprise minière. L'article 258 bis du Code Minier révisé précise que le titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente est tenu de constituer, en franchise de l'impôt sur les bénéfices et profits, une dotation pour contribution aux projets de développement communautaire dont le montant minimal est égal à 0,3% du chiffre d'affaires de l'exercice au cours duquel elle est constituée. La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires résulte donc de la volonté du gouvernement congolais exprimée à travers la réforme de la législation minière intervenue en 2018 en vue de capter la responsabilité sociétale des entreprises minières, dans le but d'atténuer le contraste observé entre d'une part, l'accroissement des exportations minières suite à l'augmentation des sociétés minières et l'embellie des cours des métaux sur le marché international et, d'autre part, la pauvreté caractérisée des communautés locales directement impactées par les projets miniers⁴⁶. Le processus ayant conduit à la mise en place de cette dotation s'est inspiré du Fonds Social pour le développement communautaire du projet minier Tenke Fungurume Mining (TFM) jadis régi sous le régime conventionnel⁴⁷. En effet, lors des travaux d'élaboration des propositions d'amendements au Code Minier de 2002, la société civile a proposé et obtenu des parties prenantes et du parlement congolais la duplication du modèle du Fonds Social TFM à l'ensemble des projets miniers opérant en RDC⁴⁸.

2. Modalités de gestion de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

Les modalités de gestion de la dotation minimale de 0,3% sont fixées par l'article 285 octies du Code Minier révisé dispose que cette dotation doit être gérée par une entité juridique locale composée des représentants de *l'opérateur minier et des communautés locales*. Cependant, l'article 414 sexies du Règlement minier a ajouté quatre autres composantes dont deux services étatiques pour participer à la gestion de cette dotation, en

45 Cordaid, p. 48.

46 *Cour des Comptes*, note 3, p.8.

47 Lire l'article 21 de l'ancienne convention minière amendée et reformulée en 2005 du Projet Tenke Fungurume Mining, disponible sur <https://resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-6051302867/download/pdf>.

48 Cordaid, p. 48.

contradiction avec les dispositions légales. Manifestement contraire au Code Minier révisé, cette disposition réglementaire a instauré des procédures complexes de gestion des fonds de cette dotation qui ont occasionné des retards dans la mise en œuvre de l'obligation liée à la constitution de la dotation minimale de 0,3%, comme analysé dans le paragraphe qui suit.

II. Problèmes liés aux délais d'exécution de l'obligation de constitution de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

La lecture combinée des articles 258 bis (alinéa 2) et 285 octies du Code Minier révisé montre que l'obligation du titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente en matière de dotation minimale de 0,3% se décline en deux principales composantes. Celles-ci comprennent d'une part la constitution et le versement des fonds de ladite dotation à l'entité juridique chargée de gérer les fonds. D'autre part, le titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation est appelé à participer à la gestion desdits fonds. Par ailleurs, le Manuel des procédures de gestion de cette dotation impose aux opérateurs miniers assujettis l'obligation de se conformer aux dispositions dudit Manuel⁴⁹. Le même Manuel confie aux Ministres des Mines et des Affaires Sociales la charge d'installer l'organisme spécialisé chargé de la dotation et de contrôler la gestion de ladite dotation auprès de l'opérateur minier concerné. Les insuffisances de l'articulation des délais de versement des fonds de la dotation et d'installation des organismes de gestion sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

1. Les délais de versement de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires à l'entité gestionnaire devraient être raccourcis

Aux termes de l'article 258 bis alinéa 2, la dotation minimale de 0,3% doit être entièrement mise à disposition des communautés locales avant l'expiration de l'exercice (année) qui suit celui de sa constitution. Cette disposition légale signifie que le montant total de la dotation constituée doit être versé aux communautés, mieux à l'entité chargée de la gestion, au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit sa constitution. De notre point de vue, ce délai a été allongé sans raison objective et donne la possibilité à l'opérateur minier assujetti de garder les fonds dédiés au financement des projets de développement communautaire pendant un temps relativement long au préjudice des communautés bénéficiaires. Nous pensons que le versement de la dotation à l'entité de gestion devrait s'effectuer au cours du premier trimestre de l'année qui suit sa constitution. A cet effet, nous proposons la révision de l'alinéa 2 de l'article 258 bis du Code Minier révisé afin de raccourcir le délai de versement de la dotation à un maximum des 3 mois correspondant au premier trimestre de l'année qui suit sa constitution.

49 Ce Manuel a été approuvé par l'arrêté interministériel n° 000820/CAB.MIN/MINES/01/et n°003/CAB.MINE/AFF.SOC.A.H.SN du 21 décembre 2021. Il est disponible sur <https://mines.gouv.cd/fr/wp-content/uploads/simple-file-list/manuel-de-procedure>.

2. Absence de délais d'installation de l'entité de gestion de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

Le Manuel des procédures de gestion de la dotation indique à son point II.1 que conformément aux dispositions des articles 285 octies du Code Minier révisé et 414 sexies et septies du Règlement Minier, il sera mis sur pied auprès de chaque opérateur minier détenteur d'un droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente un organisme spécialisé doté de la personnalité juridique. Composé de 12 membres⁵⁰, cet organisme spécialisé est mis en place par arrêté interministériel des Ministres ayant les mines et les affaires sociales dans leurs attributions. Le même Manuel ajoute que l'organisme spécialisé doit mettre en place son unité de gestion des projets (UEP) financés par la dotation. Toutefois, ni le Règlement Minier ni le Manuel des procédures de gestion n'ont fourni d'indications sur le délai de mise en place de cet organisme spécialisé et de son UEP. Pourtant, le projet de Directive relative à la gestion des fonds de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires élaboré par la Commission chargée de réviser le Règlement de 2003 avait proposé un délai clair de mise en place des organismes chargés de gérer cette dotation. Le délai proposé par la Commission de révision du Règlement minier était de 12 mois maximum à partir de 6 mois avant l'entrée en production commerciale de l'entreprise concernée⁵¹. Malheureusement, ce projet de Directive et le délai qu'elle prévoyait n'ont pas été retenus dans le Décret N 18/024 du 08 Juin 2018 ayant modifié et complété le Règlement minier de 2003. L'absence de délais de mise en place des organismes chargés de gérer cette dotation a ainsi occasionné des retards énormes dans l'opérationnalisation de cette dotation. Par exemple, seuls 46 organismes spécialisés ont été installés sur 109 opérateurs miniers en phase de production commerciale pendant la période 2018-2025, soit 42% des organismes spécialisés⁵². Ces 46 organismes spécialisés ont été installés au courant des années 2022 et 2023, soit plus de 4 ans après l'entrée en vigueur du Code Minier révisé. Ces retards résultent également des incohérences et des contradictions des dispositions du Règlement Minier sur les modalités pratiques de gestion de cette dotation. Les dispositions du Règlement Minier en matière de gestion de la dotation sont contraires à l'esprit et à la lettre du Code Minier révisé, concernant notamment les parties prenantes devant faire partie de l'organisme spécialisé de gestion⁵³.

50 Article 414 quater du Règlement Minier.

51 Ministère des Mines (2018), Rapport de la Sous-Commission RSE de la Commission d'élaboration des propositions d'amendements au Règlement minier de 2003, inédit.

52 *Cour des Comptes*, note 3, p. 15.

53 *Cordaid*, pp. 48-50.

D. Délais liés au paiement direct de la quotité de 14% de la redevance minière a l'entité territoriale décentralisée (ETD)

En dépit de la variation de sa structure et de son taux dans les pays producteurs de minerais, la redevance minière reste l'un des principaux instruments de la fiscalité minière⁵⁴. En RDC, la redevance minière a été introduite, dans son format actuel, par le Code Minier de 2002. Le Code Minier révisé en 2018 a apporté des changements substantiels en ce qui concerne notamment l'assiette, les taux et les mécanismes de perception de la redevance minière, y compris pour la quotité due aux entités territoriales décentralisées (ETD). Une brève présentation de cette redevance minière s'avère indispensable, avant d'aborder les délais liés au paiement direct de la quotité de 14% due à l'ETD.

I. Notions de la redevance minière

La redevance minière constitue un des principaux instruments de la fiscalité destiné à compenser l'épuisement des ressources minières tout en contribuant à la réparation des impacts sociaux et environnementaux liés à leur exploitation. En DRC, elle vise également à soutenir le financement des infrastructures publiques et à promouvoir le développement économique et social des populations des zones minières. Conformément à l'article 240 du Code minier révisé de 2018, l'assiette de la redevance minière est la valeur commerciale brute du produit minier marchand. Celle-ci est déterminée sur la base de la quantité produite, de sa teneur et du prix de référence sur le marché international. Le taux applicable varie selon la catégorie du minerai exploité, tandis que le paiement incombe aux opérateurs miniers assujettis sont les titulaires de droits miniers d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanentes ainsi que les entités de traitement ou de transformation qui sont autorisées à acheter, traiter et vendre les minerais issus de l'exploitation artisanale⁵⁵. La clé de répartition de la redevance minière a connu plusieurs évolutions, depuis son instauration en 2002. Le Code minier de 2002 prévoyait une répartition de 60 % pour le Gouvernement central, 25 % pour la province et 15 % pour la ville ou le territoire concerné. Cependant, les difficultés de rétrocession des fonds aux entités locales ont limité l'impact attendu de ce mécanisme sur le développement des communautés minières⁵⁶. La réforme de 2018 a introduit deux innovations majeures. Le paiement direct des quotes-parts revenant aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD), ainsi que la création du Fonds Minier pour les Générations Futures (FOMIN), bénéficiaire de 10 % de la redevance. Enfin, une nouvelle clé de répartition controversée⁵⁷ est intervenue en 2022. Celle-ci a attribué 11 % de

54 James Otto et al., *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society* (Vol. 1 of 2), Ed. World Bank Group, Washington, DC, 2006, p.p.41-42.

55 Lire l'article 240 du Code minier révisé.

56 Article 242 du Code minier de 2002.

57 Mayani, « Une quotité de la redevance minière est allouée au FONAREV. Est-ce légal? Est-ce légitime? » in *la Revue des Sciences Juristes et de l'Interdisciplinarité*, Vol 8, Numéro 1, 2025,

cette redevance au FONAREV(Fonds National de Réparation des Victimes de violences sexuelles liées aux conflits et d'autres crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité), entraînant une nouvelle redistribution des parts entre les différents bénéficiaires. Selon cette nouvelle clé de répartition, l'ETD perçoit 14% de la redevance minière.

II. Temporalité et délais de paiement de la quotité de 14% de la redevance minière due aux entités territoriales décentralisées

1. Temporalité de l'obligation de payer la redevance minière

En vertu de l'article 240 alinéa 2 du Code Minier révisé, les opérateurs miniers assujettis sont redevables de la redevance minière sur tout produit marchand, à compter de la date de commencement de l'exploitation effective. Pour les entités de traitement ou de transformation, la temporalité de payer la redevance minière correspond à toute la durée de validité de l'agrément.

2. Délais de paiement de la quotité de 14% de la redevance minière due aux ETD

Les délais de paiement de la quotité de 14% de la redevance aux ETD sont les mêmes que pour les autres entités étatiques bénéficiaires des fonds de la redevance minière. Celle-ci est payée chaque fois l'opérateur minier assujetti vend ou se propose de vendre les produits miniers marchands. L'article 525 du Règlement Minier précise que la vente des produits marchands tant à l'étranger qu'à l'intérieur du pays intervient lors de la sortie desdits produits du site de l'extraction ou des installations de traitement pour expédition. Le paiement de la redevance minière intervient au plus tard *le cinquième jour* du mois qui suit celui de la réception de la note de perception ou du titre de paiement par l'opérateur minier concerné. De manière pratique, la Direction des Mines ou le Service des Mines du ressort (Division provinciale des mines notamment) procède au calcul du montant de la redevance minière en fonction de la valeur commerciale brute du produit minier marchand destiné à l'exportation ou à la vente locale et émet la note de débit. Cette note est transmise à chaque entité bénéficiaire des fonds de la redevance minière qui établit la note de perception ou le titre de paiement adressée à l'opérateur minier concerné. Celui-ci est tenu de payer la quotité revenant à chaque entité bénéficiaire au plus tard le cinquième jour du mois qui suit celui de la réception de la note de perception ou du titre de paiement (cf. article 526 du Règlement Minier).

pages 97-119, Faculté de Droit de l'Université de Likasi, 2025, <https://hal.science/hal-05328988v1/file/Article%20de%20Fabien%20Mayani.pdf>; Adalbert Kitopi, « Les malheurs de la redevance minière en République Démocratique du Congo. L'Etat de droit et l'esprit du législateur sur l'autel de l'esprit de cueillette » in Editions Hubert Kalukanda, Lubumbashi 2024, <https://ehk-editions.com/rja/2024/11/21/>

Lire les articles 12 et 198 du Code minier de 2002.

Dans la pratique, il s'observe toutefois des cas de paiement tardif et parfois de paiement partiel des fonds dus aux ETD. Certains opérateurs miniers privilégient le paiement de la totalité des fonds dus au gouvernement central dans les délais aux dépens de ceux des autres entités bénéficiaires plus particulièrement les ETD. Par exemple, le rapport thématique de l'ITIE-RDC relatif à l'état des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices pour les exercices 2018 – 2019 et 1er semestre 2020 indique que sur le montant attendu (constaté et liquidé) de 240 316 430,24 USD pour les ETD, seuls 112 496 677,65 USD réellement collectés⁵⁸. Des témoignages recueillis auprès des autorités locales renseignent également que bon nombre d'opérateurs miniers paient la quotité de la redevance due aux ETD en retard et parfois de manière partielle⁵⁹.

D'après nos analyses, deux principaux facteurs sont à la base du non-respect des délais de paiement de la quotité de la redevance minière due aux ETD. Il s'agit d'une part de l'absence de sanctions pour non-paiement, ou pour paiement tardif ou encore pour paiement partiel des fonds de la redevance minière. D'autre part, l'absence de services bien outillés chargés de la collecte des recettes des ETD favorise également le non-respect des délais de paiement de la quotité de la redevance minière due aux ETD. Pour résoudre ces difficultés, nous proposons que les ETD créent leurs propres agences de recouvrement des recettes comme les y autorise la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces⁶⁰.

Conclusion

L'analyse des délais d'exécution des obligations relatives à la responsabilité sociétale dans le secteur minier de la RDC met en lumière le rôle déterminant que jouent la cohérence normative, la clarté rédactionnelle et l'effectivité des mécanismes de contrôle pour la contribution de l'industrie minière au développement durable. En effet, l'existence de repères temporels précis et harmonisés constitue une condition essentielle pour assurer la prévisibilité des obligations imposées aux opérateurs miniers et favoriser leur mise en œuvre effective au bénéfice des communautés locales.

58 Comité Exécutif de l'ITIE-RDC (2021), Rapport thématique relatif à l'état des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices pour les exercices 2018–2019 et 1er semestre 2020, Kinshasa, 2021, <https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/Rapport> (consulté le 22 avril 2026).

59 Entretiens tenus en décembre 2025 avec les agents de quelques ETD du Haut-Katanga et du Lualaba chargés de la perception de la redevance minière.

60 Lire l'article 105 de la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Les résultats de cette étude révèlent toutefois que le cadre juridique actuel présente plusieurs insuffisances susceptibles de compromettre l'efficacité de ces obligations. D'une part, certaines dispositions de la législation minière se caractérisent par des incohérences dans la formulation et la durée des délais prescrits. D'autre part, plusieurs formalités indispensables à la mise en œuvre des mécanismes de responsabilité sociétale ne sont assorties d'aucune échéance précise, créant ainsi des zones d'incertitude juridique propices aux retards et à l'inaction. Cette situation est aggravée par la faiblesse des dispositifs de suivi, de surveillance et de sanction, qui réduit considérablement la portée contraignante des obligations imposées aux entreprises minières.

Ainsi, le non-respect récurrent des délais observé dans la pratique ne résulte pas uniquement d'un déficit de conformité de la part des opérateurs miniers. Il trouve également son origine dans les lacunes du dispositif normatif et institutionnel chargé d'encadrer leur action. Ces défaillances contribuent à limiter l'impact attendu des mécanismes de responsabilité sociétale et expliquent, dans une large mesure, les performances encore modestes enregistrées en matière de développement communautaire dans les zones minières.

Face à ce constat, une réforme du cadre juridique apparaît nécessaire. Celle-ci devrait prioritairement viser la clarification et l'harmonisation des délais relatifs à la négociation, à l'élaboration et à l'approbation du cahier des charges, ainsi qu'au versement de la dotation minimale de 0,3 % du chiffre d'affaires et à la mise en place des structures chargées de sa gestion. Parallèlement, le renforcement des mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation, assorti d'une application effective des sanctions prévues en cas de non-respect des échéances légales, constitue une exigence incontournable pour garantir l'effectivité des obligations sociétales.