

De la juridicisation de la responsabilité sociale des entreprises œuvrant dans le secteur extractif en RDC

Emmanuel MABUNGUTA M.

Citer cette version :

E. MABUNGUTA M., « De la juridicisation de la responsabilité sociale des entreprises œuvrant dans le secteur extractif en RDC », in *RJCE*, vol. 4, n°1/2026, juillet 2026, pp. 81-94.

Édition électronique

DOI : 10.67016

ISSN 3005-7078 (numérique)

ISSN 3005-706X (imprimé)

Dépôt légal : ZR 3.02310-57531

Les articles sont diffusés sous licence :



Vol.4, n° 1/2026



CRIDE
CENTRE DE RECHERCHES
INTERDISCIPLINAIRES EN
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



DE LA JURIDICISATION DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES ŒUVRANT DANS LE SECTEUR EXTRACTIF EN RDC

Emmanuel MABUNGUTA M.

Apprenant au DES/DEA en droit international public et africain à la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa/RDC

Consultant en légistique et en gouvernance des ressources naturelles

Membre de la Société Belge de Droit International.

mabungutaemmanuel@gmail.com

Résumé

La responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le secteur extractif congolais a connu une évolution significative avec la réforme du Code minier de 2018. Celle-ci a introduit des instruments obligatoires, notamment le Cahier des charges de responsabilité sociétale, la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires et la quote-part de 15 % de la redevance minière destinée aux entités territoriales décentralisées. Malgré ces avancées, la RSE souffre encore d'un déficit d'effectivité, de contrôles incomplets et de voies de recours insuffisantes pour les communautés locales. L'article analyse les fondements conceptuels et moraux de la RSE, diagnostique les limites du cadre post-2018, puis propose une consolidation de sa juridicisation. Les principales recommandations portent sur le renforcement du caractère quantifiable et sanctionnable des obligations, la fiduciarisation des droits des communautés au profit des ONG qualifiées, et le renforcement de la décentralisation. L'objectif est de transformer la RSE en un véritable instrument de développement minier inclusif et durable en République démocratique du Congo.

Mots-clés : Responsabilité sociale des entreprises ; Code minier congolais ; Juridicisation ; Cahier des charges ; Développement communautaire ; Décentralisation ; ONG ; Effectivité du droit ; Secteur extractif ; République démocratique du Congo.

Abstract

Corporate social responsibility (CSR) in the Congolese extractive sector has undergone a significant evolution with the 2018 Mining Code reform. This reform introduced mandatory instruments, including the social responsibility specifications (cahier des charges), a 0.3% turnover contribution for community development, and a 15% share of mining royalties allocated to decentralized territorial entities. Despite these advances, CSR still suffers from a lack of effectiveness, incomplete controls, and insufficient remedies for local communities. The article examines the conceptual and moral foundations of CSR, diagnoses the limitations of the post-2018 framework, and proposes ways to strengthen its juridicization. Key recommendations include making obligations more quantifiable and enforceable, granting qualified NGOs fiduciary standing to defend community rights, and reinforcing decentralization. The aim is to transform CSR into a genuine instrument for inclusive and sustainable mining development in the Democratic Republic of Congo.

Keywords: Corporate social responsibility ; Congolese Mining Code ; Juridicization ; Social specifications ; Community development ; Decentralization ; NGOs ; Legal effectiveness ; Extractive sector ; Democratic Republic of Congo.

INTRODUCTION

L'exploitation minière constitue l'un des piliers structurants de l'économie de la République démocratique du Congo. Le pays détient d'importantes réserves de cuivre, de cobalt, de coltan, d'or et d'autres minerais stratégiques, ce qui en fait un acteur incontournable du marché mondial des matières premières. Pourtant, cette richesse contrastée avec la situation des communautés locales riveraines des sites d'extraction. Ces populations, souvent confrontées à la pauvreté, aux déplacements, à la dégradation de l'environnement et à la perte de terres agricoles, formulent des attentes fortes en matière de retombées socio-économiques, d'infrastructures de base, d'emplois et de protection de leur cadre de vie. Plusieurs rapports soulignent le décalage persistant entre les profits générés par le secteur extractif et les conditions de vie des populations affectées¹.

Dans ce contexte, la responsabilité sociale des entreprises (RSE) apparaît comme un concept clé. Selon la définition consacrée par le *Livre vert* de la Commission des Communautés européennes du 18 juillet 2001, « la responsabilité sociale des entreprises est l'intégration volontaire par les entreprises, des préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes »². Cette acception rattache étroitement la RSE au développement durable, dont elle constitue la déclinaison opérationnelle au niveau des acteurs économiques. Emmanuel DE CANNART D'HAMALE et ses collaborateurs soulignent que le concept est « directement lié à celui de développement durable dont il est la déclinaison pour les entreprises »³.

Historiquement, la RSE a d'abord été conçue comme une démarche volontaire, ancrée dans une éthique de responsabilité élargie. Apparue dans les années 1950 aux États-Unis, notamment avec les travaux de Howard BOWEN, elle s'est progressivement diffusée en Europe et en Afrique. Elle a longtemps relevé du *soft law*, c'est-à-dire d'un ensemble de normes non contraignantes reposant sur des codes d'éthique, des engagements unilatéraux et des initiatives privées. En RDC, cette logique volontaire a prévalu pendant plusieurs décennies, y compris sous l'empire du Code minier de 2002. La révision de 2018 marque toutefois un tournant. La Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, ainsi que le Décret n° 18/024 du 8 juin 2018 portant Règlement minier, ont introduit des instruments à caractère obligatoire. Parmi ceux-ci figurent le Cahier des charges définissant la responsabilité sociétale (article 285 bis), la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires destinée au développement des communautés locales (article 258 bis) et la quote-part de 15 % de la redevance minière versée aux entités territoriales décentralisées. Ces avancées législatives constituent une tentative réelle de juridicisation de la RSE. Elles transforment ce qui relevait auparavant d'une démarche largement discrétionnaire en un ensemble d'obligations légales. Cependant, la problématique demeure. L'existence de normes obligatoires ne garantit pas leur effectivité. Les cahiers des charges sont fréquemment partiellement exécutés ou non suivis ; les mécanismes de contrôle administratif restent incomplets ; les voies de recours ouvertes aux communautés locales sont limitées et peu accessibles. Comme le constatent plusieurs analyses, le défi principal n'est plus l'absence de

¹ P. CHUHAN et al., *L'exploitation minière en Afrique : les communautés locales en tirent-elles parti ?*, Paris, Agence Française de Développement, 2019, p. 67 et s. ; Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives – ITIE-RDC, *Rapport d'évaluation des obligations sociales et environnementales*, Kinshasa, 2023

² *Livre vert. Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, COM(2001) 366 final, p. 8

³ E. DE CANNART D'HAMALE, E. DE WALSCHE, N. HACHEZ et P. COOLS, *La responsabilité sociale des entreprises (Corporate Social Responsibility) : concept, pratiques et droit*, Bruges, Vanden Broele, 2006, p. 23

cadre juridique, mais l'ineffectivité de ce cadre, l'insuffisance des sanctions et le manque de justiciabilité des droits reconnus aux populations affectées⁴.

La présente étude s'inscrit dans cette perspective critique. Elle vise à analyser les fondements et les limites actuelles de la juridicisation de la RSE dans le secteur extractif congolais, puis à formuler des propositions destinées à renforcer son effectivité. L'article s'articule autour de deux chapitres. Le premier examine les fondements conceptuels et moraux de la RSE ainsi que les avancées et insuffisances du cadre juridique issu de la réforme de 2018. Le second propose des pistes de consolidation de cette juridicisation, centrées sur le renforcement des obligations des entreprises, la fiduciarisation des droits des communautés au profit des organisations non gouvernementales et le rééquilibrage de la gouvernance territoriale.

Si les fondements conceptuels de la RSE et les avancées législatives de 2018 offrent un cadre prometteur, l'examen de leur mise en œuvre concrète révèle la nécessité d'une analyse approfondie des limites d'effectivité qui caractérisent encore le droit minier congolais.

I. LES FONDEMENTS DE LA RSE ET LES LIMITES DE SA JURIDICISATION DANS LE DROIT MINIER CONGOLAIS RÉFORMÉ

A. Fondements conceptuels et moraux de la RSE

1. La RSE comme déclinaison entrepreneuriale du développement durable

La responsabilité sociale des entreprises, définie dans le *Livre vert* de la Commission européenne de 2001 comme l'intégration des préoccupations sociales et environnementales aux activités commerciales et aux relations avec les parties prenantes, trouve son ancrage conceptuel dans le développement durable. Ce dernier, tel que consacré par le Rapport *Notre avenir à tous* de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987), repose sur la satisfaction des besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Emmanuel DE CANNART D'HAMALE et ses co-auteurs précisent que la RSE constitue précisément « la déclinaison pour les entreprises » de ce paradigme⁵.

Cette articulation se manifeste à travers la notion d'investissement socialement responsable (ISR). L'ISR désigne un mode d'allocation des ressources qui, au-delà de la seule rentabilité financière, intègre des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Philippe DE WOOT souligne que cette approche traduit la volonté des acteurs économiques de contribuer au bien commun tout en maîtrisant les risques non financiers⁶. Michel CAPRON et Françoise QUAIREL-LANOIZELÉE insistent, quant à eux, sur le caractère tripartite de la RSE, qui articule les dimensions économique, sociale et environnementale au sein de la stratégie de l'entreprise⁷.

⁴ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 301 et s. ; A. BAMBI KABASHI, *Le Droit minier congolais, à l'épreuve des droits foncier et forestier*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 245 et s.

⁵ E. DE CANNART D'HAMALE, E. DE WALSCHE, N. HACHEZ et P. COOLS, *La responsabilité sociale des entreprises (Corporate Social Responsibility) : concept, pratiques et droit*, Bruges, Vanden Broele, 2006, p. 23.

⁶ P. DE WOOT, « Responsabilité sociale des entreprises : Faut-il légiférer ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 48, 2009, pp. 25-38.

⁷ M. CAPRON et F. QUAIREL-LANOIZELÉE, *La responsabilité sociale de l'entreprise*, Paris, La Découverte, 2010, p. 67.

Dans le contexte africain, cette déclinaison entrepreneuriale du développement durable acquiert une acuité particulière. Bonnie CAMPBELL et Myriam LAFORCE montrent que, dans le secteur minier, la RSE est souvent présentée comme un instrument susceptible de concilier l'exploitation des ressources naturelles et la réduction de la pauvreté⁸. En République démocratique du Congo, plusieurs travaux soulignent le rôle attendu des entreprises extractives dans un pays riche en ressources mais marqué par de fortes inégalités territoriales. Musoya MAZUWA ALEXIS analyse ainsi la gouvernance du développement durable et la responsabilité sociétale comme un enjeu central de la stabilité sociale⁹. Kalunga TSHIKALA VICTOR critique, pour sa part, le régime minier congolais au regard des exigences du développement durable et plaide pour une meilleure intégration de la RSE dans les instruments de gestion du domaine minier¹⁰.

La *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* du 14 juin 1992 renforce cette orientation en affirmant, dans son Principe 1, que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». La RSE apparaît dès lors comme un vecteur permettant aux entreprises minières de contribuer concrètement à la réduction des inégalités, à la création d'emplois locaux et à la préservation des écosystèmes. Toutefois, cette contribution potentielle ne peut se réaliser pleinement que si elle dépasse le stade des déclarations d'intention pour s'inscrire dans un cadre juridique effectif.

2. Le fondement moral et l'intérêt stratégique de la RSE pour le droit minier

Au-delà de son ancrage conceptuel, la RSE repose sur un fondement moral qui la rattache à l'idéal de justice et à la recherche d'équilibres sociaux. Elle n'est plus une réalité étrangère au droit. Elle s'inscrit dans une éthique de responsabilité élargie qui dépasse la seule logique du profit. Comme le soulignent plusieurs auteurs, la RSE trouve ses racines dans une exigence de justice distributive et de solidarité intergénérationnelle¹¹.

Cette dimension morale prend une importance particulière dans le secteur extractif congolais, où l'État rencontre souvent des difficultés à assurer seul la fourniture des services de base dans les zones minières. Face aux contraintes budgétaires, logistiques et institutionnelles, les entreprises deviennent des partenaires de fait dans la réalisation d'infrastructures, d'équipements sanitaires ou éducatifs. Jean-Pierre KIFWABALA TEKILAZAYA relève que, dans un contexte de capacités étatiques limitées, la RSE peut jouer un rôle supplétif, à condition toutefois d'être encadrée par le droit¹².

L'intérêt stratégique de la RSE pour le droit minier est également indéniable. Les conflits entre entreprises et communautés locales, souvent liés à l'absence de partage équitable des retombées, entraînent des retards de projets, des interruptions d'activités et des coûts sécuritaires élevés. Les travaux de Sara GREENEN et Francine IRAGI MUKOTANYI

⁸ B. CAMPBELL et M. LAFORCE (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, pp. 19-45

⁹ M. MAZUWA ALEXIS, *Gouvernance du développement durable et responsabilité en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2019, pp. 145-178

¹⁰ K. TSHIKALA VICTOR, *Droit minier et développement durable, critique de la théorie et de la pratique du régime minier congolais*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2008, pp. 234-256

¹¹ E. DE CANNART D'HAMALE et al., *op. cit.*, p. 45)

¹² J.-P. KIFWABALA TEKILAZAYA, *Le concept de droit réel foncier en Droit congolais*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2008, p. 312

illustrent comment les tensions autour des concessions minières résultent en grande partie d'un déficit de justice sociale¹³. L'Agence Française de Développement observe, de son côté, que les projets intégrant efficacement des engagements sociétaux bénéficient d'une meilleure acceptabilité sociale et d'une plus grande longévité¹⁴.

Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU insiste sur le fait que, même lorsque la RSE relève encore partiellement du *soft law*, son intérêt croît sous la pression des communautés, des bailleurs de fonds et des standards internationaux¹⁵. Watshimuna KIKATWE JEAN confirme, dans son analyse de la responsabilité des entreprises minières en RDC, que la dimension morale de la RSE constitue un levier potentiel de stabilisation sociale, à condition d'être traduite en obligations effectives¹⁶.

Ainsi, la RSE présente un double intérêt : moral, en tant qu'instrument de justice et d'équilibre social ; stratégique, en tant que facteur de stabilisation des projets miniers et de réduction des conflits. Son élévation progressive au rang d'obligation juridique renforcée apparaît cohérente avec les exigences du développement durable et les attentes des populations affectées.

Si les fondements conceptuels et moraux sont solides, la traduction juridique de la RSE dans le Code minier réformé de 2018 révèle encore d'importantes limites d'effectivité.

B. La juridicisation partielle de 2018 et ses insuffisances structurelles

1. Les avancées du Code minier révisé de 2018 : d'une logique volontaire à des obligations légales

La révision du Code minier opérée par la Loi n° 18/001 du 9 mars 2018 marque une rupture significative avec l'approche largement volontaire qui prévalait sous l'empire de la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002. Cette réforme a introduit des instruments juridiques destinés à rendre contraignante la contribution des entreprises minières au développement des communautés locales affectées par leurs activités. Trois mécanismes principaux structurent désormais ce dispositif : la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires, le Cahier des charges de responsabilité sociétale et la répartition de la redevance minière au profit des entités territoriales décentralisées.

L'article 258 bis du Code minier révisé dispose que le titulaire d'un droit minier d'exploitation ou d'une autorisation d'exploitation de 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. Cette dotation doit être entièrement mise à la disposition des communautés locales avant l'expiration de l'exercice suivant. Le caractère obligatoire de cette disposition est renforcé par les modalités de gestion prévues par le

¹³ S. GREENEN et F. IRAGI MUKOTANYI, « Les grands poissons mangent les petits : multiples aspects d'un conflit autour d'une concession minière au Sud-Kivu », *Politique Africaine*, n° 131, mars 2013, pp. 121-141

¹⁴ P. CHUHAN et al., *L'exploitation minière en Afrique : les communautés locales en tirent-elles parti ?*, Paris, Agence Française de Développement, 2019, p. 112

¹⁵ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 289-315

¹⁶ W. KIKATWE JEAN, *De la responsabilité des entreprises minières en République Démocratique du Congo, portée juridique et application*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2018, pp. 89-112

Règlement minier, qui instituent une entité juridique regroupant des représentants du titulaire et des communautés locales¹⁷.

Parallèlement, le Code minier consacre le Cahier des charges comme instrument central de la responsabilité sociétale. Aux termes des articles 285 sexies et 285 septies, le titulaire d'un droit minier d'exploitation est tenu de contribuer, durant toute la période de son projet, à la définition et à la réalisation de projets de développement socio-économique et industriel au profit des communautés locales affectées, sur la base d'un cahier des charges. Ce document définit la responsabilité sociétale du titulaire et a pour objet d'orienter et d'organiser la mise en œuvre de ses engagements relatifs à la réalisation d'infrastructures et de services sociaux. Il doit être élaboré avec les communautés concernées et approuvé par le gouvernement provincial au plus tard six mois avant le début de l'exploitation. Le Règlement minier de 2018 précise le modèle-type de ce cahier des charges et les modalités de son suivi¹⁸.

Enfin, l'article 242 du Code minier révisé modifie substantiellement le régime de répartition de la redevance minière. Celle-ci est désormais versée directement par le titulaire selon la clé suivante : 50 % au pouvoir central, 25 % à la province où se trouve le projet, 15 % à l'entité territoriale décentralisée dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation, et 10 % au Fonds minier pour les générations futures. Cette répartition vise à rapprocher les ressources financières des populations affectées et à contourner les dysfonctionnements antérieurs de la rétrocession¹⁹.

Ces innovations confèrent à la RSE un caractère obligatoire qui la distingue nettement de la simple démarche volontaire antérieure. Elles s'inscrivent dans une tendance plus large du droit congolais des ressources naturelles. Le Code forestier de 2002, notamment en son article 134, reconnaissait déjà aux organisations non gouvernementales et aux associations locales un droit d'action en justice pour la défense des intérêts collectifs environnementaux et communautaires. De même, la Loi n° 15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures contient des dispositions relatives au contenu local et à la responsabilité sociétale des opérateurs. La réforme minière de 2018 s'inscrit donc dans un mouvement de juridicisation progressive des obligations sociétales des entreprises extractives²⁰.

Toutefois, si le passage d'une logique volontaire à des obligations légales constitue une avancée indéniable, la portée réelle de ces instruments dépend de leur effectivité. L'existence de normes contraignantes ne suffit pas, à elle seule, à garantir leur application effective sur le terrain. C'est précisément cette question de l'effectivité qui appelle un examen critique des limites du dispositif issu de la réforme de 2018.

2. Les limites persistantes : ineffectivité, contrôles incomplets et absence de recours efficaces

Si la réforme de 2018 a conféré un caractère obligatoire à plusieurs instruments de responsabilité sociétale, l'examen de leur application concrète révèle d'importantes limites

¹⁷ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 312 et s.

¹⁸ Décret n° 18/024 du 8 juin 2018

¹⁹ A. BAMBI KABASHI, *Le Droit minier congolais, à l'épreuve des droits foncier et forestier*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 267 et s.

²⁰ C. MULUNGULUNGU NACHIMBA, *Code minier : commenté et annoté*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 145 et s.

d'effectivité. Le passage d'une logique volontaire à des obligations légales n'a pas suffi, à lui seul, à garantir la réalisation effective des engagements pris au profit des communautés locales. Plusieurs études de terrain et rapports institutionnels mettent en évidence une non-exécution ou une exécution seulement partielle des cahiers des charges, une opacité persistante dans la gestion des ressources destinées au développement local, ainsi qu'une faiblesse des mécanismes de contrôle et de sanction.

Le Cahier des charges, bien qu'il constitue désormais un instrument obligatoire, souffre d'un déficit d'application. Selon des analyses récentes, sur plusieurs centaines de cahiers des charges attendus depuis 2018, seule une minorité a été effectivement signée, approuvée et mise en œuvre de manière satisfaisante. Les budgets alloués restent souvent inférieurs aux attentes, et les projets réalisés ne correspondent pas toujours aux priorités identifiées par les communautés²¹. Cette situation s'explique en partie par l'absence de sanctions suffisamment dissuasives en cas de non-respect des engagements. Les mécanismes de mise en demeure et de retrait éventuel du titre minier demeurent rarement actionnés, ce qui laisse subsister une marge d'appréciation importante au profit des opérateurs²².

La gestion de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires et de la quote-part de 15 % de la redevance minière destinée aux entités territoriales décentralisées présente également des dysfonctionnements. Plusieurs rapports soulignent l'opacité des circuits de versement, les retards dans la mise à disposition des fonds et les difficultés de suivi de leur affectation réelle. Dans certains cas, les sommes prévues n'atteignent que partiellement les communautés destinataires, en raison de problèmes de gouvernance locale, d'insuffisance des capacités administratives ou de détournements²³.

L'absence de voies de recours efficaces aggrave ces insuffisances. Les communautés locales disposent rarement des moyens techniques, financiers et juridiques nécessaires pour saisir les juridictions compétentes ou pour obtenir l'exécution forcée des engagements contenus dans les cahiers des charges. Contrairement au Code forestier, qui reconnaît explicitement un droit d'action aux organisations non gouvernementales (article 134), le Code minier ne confère pas de mécanisme équivalent aux communautés ou aux associations qui les représentent. Watshimuna KIKATWE JEAN souligne que cette carence place les populations affectées dans une situation d'asymétrie structurelle face aux entreprises²⁴. Sara GREENEN et Francine IRAGI MUKOTANYI ont illustré, à travers l'analyse de conflits miniers, comment l'absence de recours effectifs alimente le sentiment d'exclusion et les tensions locales²⁵.

Par ailleurs, les contrôles administratifs demeurent incomplets. Les services techniques compétents (Direction de la protection de l'environnement minier, autorités provinciales, entités territoriales) manquent souvent de moyens humains et matériels pour assurer un suivi rigoureux de l'exécution des obligations sociétales. Cette situation laisse subsister une marge

²¹ Centre Carter, *Livre blanc sur les cahiers des charges des entreprises minières en RDC*, Kinshasa, novembre 2024

²² G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 325 et s

²³ Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives – ITIE-RDC, *Rapport d'évaluation des obligations sociales et environnementales*, Kinshasa, 2023 ; P. CHUHAN et al., *L'exploitation minière en Afrique : les communautés locales en tirent-elles parti ?*, Paris, Agence Française de Développement, 2019, pp. 134-156

²⁴ W. KIKATWE JEAN, *De la responsabilité des entreprises minières en République Démocratique du Congo, portée juridique et application*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2018, pp. 145-178

²⁵ S. GREENEN et F. IRAGI MUKOTANYI, « Les grands poissons mangent les petits : multiples aspects d'un conflit autour d'une concession minière au Sud-Kivu », *Politique Africaine*, n° 131, mars 2013, pp. 121-141

d'appréciation excessive aux opérateurs, qui peuvent adapter, retarder ou limiter leurs engagements sans encourir de conséquences juridiques immédiates²⁶.

Ainsi, malgré les avancées normatives de 2018, la RSE dans le secteur extractif congolais reste confrontée à un déficit d'effectivité. L'existence d'obligations légales ne s'est pas encore traduite par une justiciabilité réelle des droits reconnus aux communautés locales, ni par un contrôle effectif de leur mise en œuvre. Ces insuffisances structurelles limitent la portée transformative des instruments instaurés par le législateur. Par ailleurs, les insuffisances d'effectivité justifient une réforme approfondie visant à consolider et à rendre réellement opératoire la juridicisation de la RSE.

II. POUR UNE JURIDICISATION EFFECTIVE ET SANCTIONNABLE DE LA RSE DANS LE SECTEUR EXTRACTIF

A. Renforcement des obligations des entreprises et de leur justiciabilité

1. Le statut des communautés locales et les obstacles à la revendication des droits

Malgré l'introduction, par la réforme de 2018, d'instruments obligatoires destinés à encadrer la responsabilité sociétale des entreprises minières, les communautés locales demeurent confrontées à d'importantes difficultés pour faire valoir les droits qui leur sont reconnus. Les cahiers des charges, la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires et la quote-part de 15 % de la redevance minière constituent autant d'avancées normatives. Toutefois, leur mise en œuvre effective se heurte à une asymétrie structurelle de moyens entre les opérateurs économiques et les populations affectées.

Les communautés locales disposent rarement des ressources techniques, financières et juridiques nécessaires pour suivre l'exécution des engagements contenus dans les cahiers des charges, pour vérifier le versement effectif des fonds destinés au développement local ou pour engager des procédures en cas de non-respect. Cette asymétrie est particulièrement marquée dans les zones rurales isolées, où l'accès à l'information, à l'expertise et aux juridictions reste limité²⁷. Sara GREENEN et Francine IRAGI MUKOTANYI ont illustré, à travers l'analyse de conflits miniers au Sud-Kivu, comment cette situation engendre un sentiment d'exclusion et alimente les tensions locales²⁸.

L'absence de recours judiciaires adaptés constitue un obstacle majeur. Le Code minier ne prévoit pas de mécanisme spécifique permettant aux communautés ou à leurs représentants d'agir directement en justice pour obtenir l'exécution forcée des cahiers des charges ou la réparation des préjudices résultant de leur non-respect. Contrairement au Code forestier, qui reconnaît explicitement un droit d'action aux organisations non gouvernementales et aux associations locales²⁹, le droit minier laisse les populations affectées largement dépourvues de

²⁶ A. BAMBI KABASHI, *Le Droit minier congolais, à l'épreuve des droits foncier et forestier*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 278 et s. ; C. MULUNGULUNGU NACHIMBA, *Code minier : commenté et annoté*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 189 et s.

²⁷ W. KIKATWE JEAN, *De la responsabilité des entreprises minières en République Démocratique du Congo, portée juridique et application*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2018, pp. 145-178

²⁸ S. GREENEN et F. IRAGI MUKOTANYI, « Les grands poissons mangent les petits : multiples aspects d'un conflit autour d'une concession minière au Sud-Kivu », *Politique Africaine*, n° 131, mars 2013, pp. 121-141

²⁹ Article 134 de la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002

voies de droit effectives. A. BAMBI KABASHI souligne que cette carence transforme des droits théoriques en simples attentes non justiciables³⁰.

Par ailleurs, le caractère parfois vague des engagements figurant dans les cahiers des charges et l'insuffisance des indicateurs de performance rendent difficile l'appréciation objective de leur exécution. Les autorités administratives compétentes disposent elles-mêmes de moyens limités pour assurer un contrôle rigoureux, ce qui renforce la position des opérateurs. Comme le notent plusieurs analyses, l'ineffectivité des droits reconnus aux communautés résulte moins de l'absence de normes que de l'absence de mécanismes permettant de les rendre réellement opposables³¹.

Ainsi, le statut juridique des communautés locales reste fragile. Les avancées de 2018 n'ont pas encore permis de combler le fossé entre la reconnaissance formelle de droits et leur justiciabilité concrète. Cette situation appelle des réformes destinées à renforcer à la fois le contenu des obligations pesant sur les entreprises et les moyens offerts aux communautés pour en exiger le respect.

2. Vers une portée quantifiable, contrôlable et sanctionnable de la RSE

Pour remédier aux limites d'effectivité constatées, il est nécessaire de renforcer la portée quantifiable, contrôlable et sanctionnable des obligations de responsabilité sociétale. Plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées afin de transformer les instruments existants en véritables leviers de développement local.

En premier lieu, il convient de clarifier et de préciser le contenu des obligations. Les cahiers des charges devraient être assortis d'indicateurs de performance mesurables, d'échéanciers contraignants et de budgets minimaux clairement définis. L'intégration, dans le Règlement minier, d'annexes directives plus détaillées permettrait d'encadrer l'élaboration, le suivi et l'évaluation de ces documents. Une telle approche réduirait la marge d'appréciation laissée aux opérateurs et faciliterait le contrôle administratif et judiciaire³².

En deuxième lieu, la déductibilité fiscale des dépenses d'investissement social pourrait être conditionnée à la justification de leur réalisation effective et de leur conformité aux priorités définies dans les cahiers des charges. Cette mesure incitative, déjà expérimentée dans d'autres contextes, permettrait d'allier attractivité économique et effectivité des engagements sociétaux³³.

En troisième lieu, il est indispensable de renforcer le régime des sanctions. Les manquements graves et persistants aux obligations de responsabilité sociétale devraient pouvoir entraîner des mesures graduées : mise en demeure, amendes proportionnelles au chiffre d'affaires, suspension temporaire des activités, et, dans les cas les plus graves, déchéance du titre minier. L'ancien article 289 du Code minier de 1981, qui liait explicitement le respect des obligations

³⁰ A. BAMBI KABASHI, *Le droit minier congolais, à l'épreuve des droits foncier et forestier*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 289 et s.

³¹ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 340 et s. ; Centre Carter, *Livre blanc sur les cahiers des charges des entreprises minières en RDC*, Kinshasa, novembre 2024

³² C. MULUNGULUNGU NACHIMBA, *Code minier : commenté et annoté*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 210 et s.

³³ M. CAPRON et F. QUAIREL-LANOIZELÉE, *La responsabilité sociale de l'entreprise*, Paris, La Découverte, 2010, p. 189 et s.

sociales à la validité du droit minier, offre à cet égard une source d'inspiration utile³⁴. Des expériences comparées, notamment en Guinée et au Lesotho, confirment qu'un régime de sanctions crédible renforce l'effectivité des engagements sociétaux³⁵.

Enfin, la transparence doit être renforcée. La publication systématique des cahiers des charges, des rapports d'exécution et des montants versés au titre de la dotation de 0,3 % et de la quote-part de redevance minière constituerait un levier important de contrôle citoyen et institutionnel. Bonnie CAMPBELL et Myriam LAFORCE soulignent que la transparence est une condition essentielle de la légitimité et de l'efficacité des mécanismes de responsabilité sociétale dans le secteur extractif africain³⁶.

Ces propositions visent à conférer aux obligations de RSE une force juridique réelle, en les rendant quantifiables, contrôlables et sanctionnables. Elles permettraient de réduire l'asymétrie entre entreprises et communautés et de transformer des engagements formels en instruments effectifs de développement local.

Au-delà du renforcement des obligations pesant sur les entreprises, la juridicisation effective nécessite l'habilitation d'acteurs intermédiaires et un rééquilibrage de la gouvernance territoriale.

B. Mécanismes institutionnels, judiciaires et de gouvernance locale

1. La fiduciarisation des ONG et le renforcement des recours juridictionnels

Le renforcement des obligations pesant sur les entreprises minières ne suffit pas, à lui seul, à garantir l'effectivité de la responsabilité sociétale. Encore faut-il que les communautés locales disposent de mécanismes leur permettant de faire valoir les droits qui leur sont reconnus. Or, l'asymétrie de moyens techniques, financiers et juridiques entre les opérateurs extractifs et les populations affectées constitue un obstacle structurel à la justiciabilité de ces droits. Dans ce contexte, l'habilitation d'acteurs intermédiaires, et particulièrement des organisations non gouvernementales (ONG) qualifiées, apparaît comme une voie prometteuse pour consolider la juridicisation de la RSE.

L'inspiration peut être tirée de l'article 134 de la Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier, qui dispose que les organisations non gouvernementales agréées et les associations locales peuvent agir en justice pour la défense des intérêts collectifs environnementaux et communautaires. Cette disposition confère aux ONG un véritable droit d'action, leur permettant d'agir au nom et dans l'intérêt des communautés concernées. L'extension d'un mécanisme analogue au secteur minier permettrait de pallier l'absence actuelle de voies de recours spécifiques ouvertes aux populations affectées par les projets extractifs³⁷.

³⁴ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *op. cit.*, p. 355

³⁵ F. KABA, *Le Droit minier et le développement des communautés autochtones, l'exemple de la Guinée*, Paris, L'Harmattan, 2022, pp. 223-245

³⁶ B. CAMPBELL et M. LAFORCE (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, pp. 245-267

³⁷ A. BAMBI KABASHI, *Le Droit minier congolais, à l'épreuve des droits foncier et forestier*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 295 et s.

La fiduciarisation des droits des communautés au profit des ONG qualifiées consiste à reconnaître à ces organisations la qualité pour agir en justice contre les entreprises défaillantes ou contre les autorités publiques négligentes, afin d'obtenir l'exécution des cahiers des charges, le versement des dotations prévues ou la réparation des préjudices subis. Fatoumata KABA souligne, à partir de l'expérience guinéenne, que l'habilitation des ONG renforce sensiblement la voix des communautés autochtones face aux opérateurs miniers et contribue à rééquilibrer les rapports de force³⁸. Gregoire BAKANDEJA WA MPUNGU insiste, quant à lui, sur l'importance d'un tel droit d'action pour renforcer l'effectivité des droits environnementaux et sociaux en Afrique centrale³⁹.

Cette fiduciarisation ne saurait toutefois se limiter à l'ouverture d'un droit d'action judiciaire. Elle doit s'accompagner de l'institution de cadres permanents de concertation multi-acteurs, associant l'État (services centraux et provinciaux des mines et de l'environnement), les entreprises minières, les représentants des communautés locales, les chefs coutumiers, les syndicats et les ONG spécialisées. Ces instances permettraient une négociation continue des plans de contribution, un suivi transparent de leur exécution et une résolution amiable des différends avant qu'ils ne s'enveniment. Bonnie CAMPBELL et Myriam LAFORCE démontrent que les mécanismes inclusifs de gouvernance multi-parties prenantes réduisent significativement les conflits et améliorent l'acceptabilité sociale des projets extractifs⁴⁰.

Les avantages d'une telle approche sont multiples. Sur le plan juridique, elle renforce la justiciabilité des droits reconnus aux communautés en leur offrant des relais compétents et professionnels. Sur le plan social, elle contribue à instaurer un climat de confiance et de dialogue permanent entre les parties prenantes. Sur le plan institutionnel, elle favorise une meilleure appropriation locale des mécanismes de développement issus de l'exploitation minière. Musoya MAZUWA ALEXIS souligne que la gouvernance du développement durable en RDC suppose précisément l'implication structurée de la société civile et des communautés dans le suivi des engagements sociétaux⁴¹.

Cette proposition s'inscrit également dans une dynamique plus large du droit international et africain. La *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* de 1981, en son article 24, reconnaît le droit des peuples à un environnement satisfaisant, favorable à leur développement. La *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* de 1992 insiste, quant à elle, sur la participation effective des citoyens et des organisations de la société civile à la gouvernance des ressources naturelles. En habilitant les ONG à agir comme fiduciaires des droits des communautés, le droit minier congolais s'alignerait davantage sur ces standards tout en adaptant les solutions aux réalités locales.

La fiduciarisation des ONG et le renforcement des recours juridictionnels constituent ainsi un pilier essentiel d'une juridicisation effective de la RSE. Ils permettent de transformer les communautés locales de simples destinataires passifs d'engagements en titulaires de droits

³⁸ F. KABA, *Le Droit minier et le développement des communautés autochtones, l'exemple de la Guinée*, Paris, L'Harmattan, 2022, pp. 256-278

³⁹ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 355 et s.

⁴⁰ B. CAMPBELL et M. LAFORCE (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, pp. 245-267

⁴¹ M. MAZUWA ALEXIS, *Gouvernance du développement durable et responsabilité en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2019, pp. 289-310

effectivement défendables, tout en instaurant une gouvernance plus inclusive et transparente du secteur extractif.

2. Renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale des ressources minières

Le second pilier d'une juridicisation effective de la responsabilité sociétale des entreprises minières réside dans le renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale des ressources extractives. Malgré les avancées introduites par la réforme de 2018, notamment la quote-part de 15 % de la redevance minière destinée aux entités territoriales décentralisées (ETD), les dysfonctionnements persistent et limitent l'impact réel de ces mécanismes sur le développement des communautés affectées.

La répartition de la redevance minière, fixée par l'article 242 du Code minier révisé, prévoit que 50 % reviennent au pouvoir central, 25 % à la province, 15 % à l'ETD dans le ressort de laquelle s'opère l'exploitation et 10 % au Fonds minier pour les générations futures. Cette clé de répartition constitue un progrès par rapport au système antérieur de rétrocession, souvent opaque et incomplet. Cependant, dans la pratique, le versement effectif de la quote-part de 15 % aux ETD demeure irrégulier. Des retards, des difficultés d'identification des comptes destinataires, des problèmes de coordination entre niveaux de pouvoir et, dans certains cas, des détournements réduisent sensiblement les montants réellement disponibles pour le développement local⁴².

Le Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESCAM), censé accompagner les communautés dans la gestion de certains droits et ressources liés à l'activité minière, a également montré ses limites. Son fonctionnement centralisé, son manque de moyens et son faible ancrage local ont réduit son efficacité. Plusieurs analyses soulignent que cette structure n'a pas réussi à jouer pleinement son rôle d'appui technique et de médiation au profit des populations riveraines⁴³.

Face à ces insuffisances, il apparaît nécessaire de renforcer les pouvoirs du ministre provincial en charge des mines. Celui-ci devrait se voir attribuer des compétences plus effectives en matière de suivi des obligations sociétales des entreprises, de validation des cahiers des charges locaux et de sanction administrative en cas de manquements. Parallèlement, l'autonomie administrative et financière des ETD élues doit être consolidée. 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 offre un cadre juridique qui reste encore insuffisamment mis en œuvre dans le domaine minier. Une application plus rigoureuse de ce texte, combinée à un renforcement des capacités techniques des collectivités locales, permettrait une gestion plus proche des besoins réels des populations⁴⁴.

Ces propositions doivent s'articuler avec le principe de souveraineté permanente de l'État sur ses ressources naturelles, affirmé par la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (article 9) et par la Loi n° 66/343 du 7 juin 1966 dite Loi Bakajika. La

⁴² Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives – ITIE-RDC, *Rapport d'évaluation des obligations sociales et environnementales*, Kinshasa, 2023 ; G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 378 et s.

⁴³ A. BAMBI KABASHI, *Le Droit minier congolais, à l'épreuve des droits foncier et forestier*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 310 et s.

⁴⁴ K. TSHIKALA VICTOR, *Droit minier et développement durable, critique de la théorie et de la pratique du régime minier congolais*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2008, pp. 345-367.

décentralisation ne signifie pas un affaiblissement de l'État, mais une application intelligente du principe de subsidiarité : les décisions qui concernent directement les communautés locales doivent être prises au niveau le plus proche d'elles, sous le contrôle et dans le cadre fixé par l'autorité nationale. Musoya MAZUWA ALEXIS insiste sur le lien étroit entre gouvernance décentralisée et développement durable, en soulignant que la proximité favorise l'appropriation locale des projets et le contrôle citoyen⁴⁵.

Une gestion plus proche des populations affectées présente plusieurs avantages. Elle permet une meilleure identification des priorités de développement, une plus grande légitimité des décisions et un suivi plus efficace de l'utilisation des fonds issus de la redevance minière et des contributions sociétales. Des expériences comparées en Afrique montrent que le renforcement des autorités locales dans la gouvernance des ressources extractives contribue à réduire les tensions sociales et à améliorer la redistribution des bénéfices⁴⁶.

Le renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale apparaît ainsi comme une condition indispensable à l'effectivité de la RSE. Il permet de rapprocher les instruments juridiques des réalités territoriales et de transformer les ressources générées par l'exploitation minière en leviers concrets de développement inclusif, tout en préservant la souveraineté de l'État sur son patrimoine minier.

Ces réformes, si elles sont adoptées et mises en œuvre de manière cohérente, permettraient de transformer la responsabilité sociétale des entreprises d'un ensemble d'obligations formelles en un véritable instrument de droit au service d'un développement minier inclusif et durable.

CONCLUSION

L'étude de la juridicisation de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le secteur extractif congolais met en évidence une évolution significative, mais encore inachevée. Le premier chapitre a rappelé les fondements conceptuels et moraux de la RSE, étroitement liés au développement durable, avant d'analyser les avancées et les limites du cadre juridique issu de la réforme de 2018. Cette réforme a marqué un tournant en transformant des engagements auparavant largement volontaires en obligations légales, à travers notamment le Cahier des charges de responsabilité sociétale, la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires et la quote-part de 15 % de la redevance minière destinée aux entités territoriales décentralisées. Toutefois, l'examen de leur application révèle un déficit persistant d'effectivité, caractérisé par une exécution partielle des engagements, des contrôles incomplets et l'absence de voies de recours réellement accessibles aux communautés locales.

Le second chapitre a formulé des propositions destinées à consolider cette juridicisation. Trois axes principaux ont été retenus. En premier lieu, le renforcement du caractère quantifiable, contrôlable et sanctionnable des obligations pesant sur les entreprises, par la précision des indicateurs, l'encadrement plus strict des cahiers des charges et l'instauration de sanctions graduées pouvant aller jusqu'à la déchéance du titre minier. En deuxième lieu, la fiduciarisation des droits des communautés au profit des organisations non gouvernementales qualifiées, sur le modèle de l'article 134 du Code forestier, afin de pallier l'asymétrie de moyens et d'ouvrir

⁴⁵ M. MAZUWA ALEXIS, *Gouvernance du développement durable et responsabilité en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2019, pp. 312-340

⁴⁶ B. CAMPBELL et M. LAFORCE (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, pp. 210-235

des voies de recours effectives. En troisième lieu, le renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale, par une meilleure effectivité de la quote-part de redevance minière et une autonomie réelle des collectivités territoriales, dans le respect de la souveraineté de l'État sur ses ressources naturelles.

La mise en œuvre de ces réformes se heurte à plusieurs défis. Le premier est d'ordre politique : elle suppose une volonté durable des autorités nationales et provinciales de privilégier l'effectivité des droits des communautés sur les seules logiques d'attractivité des investissements. Le deuxième est institutionnel : les capacités techniques et financières des services de contrôle, des juridictions et des entités territoriales doivent être renforcées. Le troisième concerne l'harmonisation avec les standards internationaux, notamment les principes de la *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* de 1981, la *Déclaration de Rio* de 1992 et les exigences de transparence portées par l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives. Comme le soulignent plusieurs auteurs, la réussite d'une telle entreprise dépend de la capacité à associer durablement l'État, les entreprises, les communautés et la société civile dans une gouvernance inclusive⁴⁷.

L'enjeu dépasse le seul cadre juridique. Il s'agit de faire de l'industrie minière un véritable vecteur de développement inclusif et durable. Une RSE juridicisée et effective permettrait de réduire les conflits sociaux, de renforcer la légitimité des investissements extractifs et de contribuer concrètement à l'amélioration des conditions de vie des populations riveraines. Bonnie CAMPBELL et Myriam LAFORCE rappellent que le secteur minier africain ne pourra être durable que s'il devient équitable⁴⁸.

La République démocratique du Congo, pays au potentiel minier exceptionnel, se trouve à un tournant. En consolidant les acquis de 2018 et en renforçant les mécanismes d'effectivité, de contrôle et de justiciabilité, elle peut transformer sa richesse naturelle en opportunité de prospérité partagée. L'avenir du développement minier congolais dépendra en grande partie de la capacité collective à passer d'une logique d'extraction à une logique de véritable partenariat territorial et intergénérationnel.

⁴⁷ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale à l'aurore des dernières réformes*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 398 et s. ; M. MAZUWA ALEXIS, *Gouvernance du développement durable et responsabilité en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lubumbashi, 2019, p. 356

⁴⁸ B. CAMPBELL et M. LAFORCE (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, p. 278