

## OPPOSABILITE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES EN REPARATION DES VIOLATIONS DES DROITS DES COMMUNAUTES LOCALES EN RDC.

Par Maître Tshiswaka Masoka Hubert, LL.M. Witwatersrand University

Avocat au Barreau de Lubumbashi et

Directeur Général de l'Institut de Recherche en Droits Humains (IRDH)

IRDH, Juin 2016.

---

### 1. INTRODUCTION

Juin 2016 marque le quarantième anniversaire des directives volontaires de bonne gouvernance économique connues sous le nom de « Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques, (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales ». <sup>1</sup> En République Démocratique du Congo (RDC) vient de produire le « Guide sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises minières industrielles au Katanga » (Guide RSE/Katanga). A quel degré ces principes volontaires sont opposables aux entreprises, en réparation des abus des droits des communautés locales ?

En effet, les directives ne constituent pas en soi une garantie de droits. Elles ne sont qu'un fondement moral des engagements ou des politiques des entreprises en matière de bonne gouvernance, environnement et droits humains. Même si elles exercent beaucoup d'influence sur

---

<sup>1</sup> L'OCDE compte 34 pays : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie.

le développement des pratiques des Etats et institutions financières internationales, elles pèchent par le manque criant de moyen contraignant.

Afin de comprendre l'opposabilité des directives volontaires, trois points sont discutés ci-dessous : D'abord la définition des principes directeurs, ensuite le principe d'opposabilité, et enfin le mécanisme congolais de réparation. Pour y arriver, deux directives illustrent la lecture : Les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques, (OCDE) et, ensuite, le « Guide sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises minières industrielles au Katanga» (Guide RSE/Katanga).

## **2. DES DIRECTIVES VOLONTAIRES**

A la différence des traités internationaux qui ont force de loi à leur ratification, les directives volontaires sont, comme leur nom l'indique, des simples « indications » ou « principes ».

Du fait d'être fondées sur la volonté des entreprises de les respecter, les directives sont critiquées d'être des vœux pieux des gens de bonnes volontés face à des institutions insensibles. La pratique semble donner raison à cette critique acerbe. Car, la grande majorité d'entreprises multinationales ignorent superbement les dispositions donnant des simples orientations.

Cependant, les directives volontaires deviennent opposables aux entreprises dans les deux cas suivants : (i) Si l'entreprise les adopte et les publie, même en partie, ou les remet comme telles aux communautés locales ; Et, (ii) si les directives volontaires sont admises par le pays d'origine de l'entreprise. Dans ce cas, c'est l'Etat d'origine qui mettra en place un mécanisme pour faire respecter les directives dites volontaires.

### **(i) Les principes directeurs de l'OCDE**

Les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques, (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales, sont des recommandations que les gouvernements adressent aux entreprises pour favoriser une conduite commerciale responsable

dans leurs activités à travers le monde. Ils constituent des standards élevés qui couvrent entre autres domaines, les droits humains et l'environnement.<sup>2</sup>

La promesse des entreprises d'origine des pays de l'OCDE de respecter les directives créées dans le chef des communautés locales congolaises une prérogative légitime de prendre en compte ce standard. Ce qui revient à dire qu'aussi longtemps que les entreprises ne s'exprimeraient pas ouvertement contre ces engagements collectifs, les communautés locales sont en droit d'exiger leur application.

## **(ii) Le Guide RSE/Katanga »**

La RDC a innové en mettant sur pied le « Guide sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises minières industrielles au Katanga » (Guide RSE/Katanga), issu d'une démarche consensuelle avec un échantillon représentatif des parties prenantes de la Plateforme de concertation multipartite sur l'Investissement Durable au KATANGA (IDAK).<sup>3</sup> Celle-ci est composée notamment d'agences gouvernementales de la RDC, des entreprises membres de la Fédération des Entreprises du Congo–Chambre des Mines (FEC-CDM), des ONG parlant au nom des communautés locales et du projet de Bonne Gouvernance dans le Secteur Minier (BGSME) de la GIZ au Katanga qui a financé.

D'après les initiateurs du Guide RSE/Katanga, chacune des parties prenantes peut implémenter le résultat de ce processus engagé depuis février 2011. Ses recommandations sont une symbiose des normes internationales et des recommandations de l'IDAK en la matière. Elles constituent une synthèse entre les attentes des organisations internationales et des communautés locales.

Il sied de noter que ce Guide a tenu compte de (i) la législation en vigueur en RDC, (ii) les conventions signées par la RDC sur l'environnement et les droits humains, (iii) les aspects culturels propres au Katanga, (iv) l'alignement sur les questions centrales de l'ISO 26000 et (v) les meilleures pratiques applicables. Il a été signé par l'Etat congolais, les entreprises et les ONG.

---

<sup>2</sup> OECDWatch, *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Un outil pour la conduite responsable des entreprises*, Octobre 2012.

<sup>3</sup> Institut Afrique RSE, « GUIDE SUR LA RESPONSABILITE SOCIETALE DES ENTREPRISES MINIERES INDUSTRIELLES AU KATANGA », 1ère Edition, 2015.

### 3. DE L'OPPOSABILITE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES

L'opposabilité des directives volontaires tire son fondement du principe général de droit que renferme l'article 33 du Code congolais des contrats ou obligations conventionnelles qui veut que « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ». <sup>4</sup> Ceci exprime la force du lien obligatoire issu du contrat et signifie d'une part que les parties doivent respecter la loi du contrat, et, d'autre part que le contrat doit respecter la loi proprement-dite. <sup>5</sup>

Ce principe de la force obligatoire du contrat appelle forcément une sanction. Dans ce cas, la partie défaillante peut être contrainte à l'exécution forcée et/ou au paiement des dommages et intérêts, à la suite d'une action en justice. <sup>6</sup>

Dans le cas d'espèce, les entreprises d'origine des pays de l'OCDE et des entreprises membres de la FEC qui se sont engagées à respecter les principes directeurs de l'OCDE et le Guide RSE/Katanga, peuvent être contraintes à honorer leur promesse vis-à-vis des communautés locales de respecter les droits humains et l'environnement.

### 4. MECANISMES INSTITUTIONNELS DE RÉPARATION

#### (i) *Politique des entreprises*

Sans se référer expressément aux directives de l'OCDE comme la norme internationale à respecter, la loi minière congolaise exige à toute entreprise de s'engager expressément à respecter un standard international dans l'élaboration de l'Etude des impacts environnementaux et sociaux (EIES), du Plan d'Atténuation et de Réhabilitation (PAR) de l'environnement et du Plan de Gestion Environnemental et Social (PGES). <sup>7</sup> Ledit standard prend en compte l'environnement sociologique (les communautés locales) et l'environnement physique. <sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Code Civile Congolais Livre III, article 33 dit en substance que « *Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi* ».

<sup>5</sup> Cours d'Economie, Droit et Management des entreprises. Droit - BTS 1<sup>o</sup>année : Les effets des contrats, <http://www.surfeco21.com/>

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Règlement minier, Annexe II : Directive sur la sûreté financière de réhabilitation de l'environnement.

<sup>8</sup> Règlement minier, Annexe III portant Code de conduite environnemental du prospecteur ; Annexe VII portant Plan d'atténuation et réhabilitation (PAR) ; Annexe VIII portant directive pour l'élaboration du plan d'atténuation et de réhabilitation ; Annexe IX portant Directive sur l'étude d'impact environnemental (EIE).

Ainsi, le premier outil d'appui aux revendications des communautés locales est le document de politique interne de l'entreprise en matière de l'environnement et des droits humains. Si l'entreprise s'engage à observer volontairement les normes et standards internationaux en la matière, ceux-ci lui seront opposables. Si les engagements sont conformes au Code et règlement miniers, ils peuvent être cités devant les cours et tribunaux.<sup>9</sup>

**(ii) La loi**

Le Code et le Règlement miniers congolais imposent des mesures au standard international de prévention des dangers que les travaux font courir à la sécurité et à la salubrité publiques.<sup>10</sup> En cas de refus, « ces mesures sont prises et exécutées d'office aux frais de l'entreprise intéressée ». <sup>11</sup> Les manquements aux obligations relatives à la protection de l'environnemental sont constatés et notifiés immédiatement à l'entreprise minière, par les Inspecteurs et Agents de la Direction chargée de la Protection de l'Environnement.<sup>12</sup>

Le Code minier désigne le Service Chargé de la Protection de l'Environnement Minier,<sup>13</sup> afin de définir et mettre en œuvre la réglementation minière en la matière, ainsi que de l'instruction technique : (i) du Plan d'Atténuation et Réhabilitation (PAR) en relation avec les opérations de recherches des substances minérales classées en mines et en carrières ; (ii) de l'Etude d'Impact Environnemental (EIE) ; et (iii) du Plan de Gestion Environnementale du Projet (PGEP) présentés par les requérants des droits miniers et/ou de carrières d'exploitation.<sup>14</sup>

**(iii) Des juridictions**

Le Ministre des Mines est compétent pour octroyer, refuser d'octroyer ou retirer les droits miniers.<sup>15</sup> Et, ses services contrôlent les activités minières et des travaux de carrières, ainsi que de la protection de l'environnement.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup>Article 590 du règlement minier stipule sur l'instruction cadastrale de la demande de transformation que « dans un délai de dix jours ouvrables suivant la date du dépôt, le Cadastre Minier vérifie si le Titulaire s'est engagé à respecter les dispositions du Chapitre VI du Titre XVIII du présent Décret concernant les obligations environnementales ».

<sup>10</sup> Id, article 208

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Règlement Minier, article 569.

<sup>13</sup> Code Minier, article 15.

<sup>14</sup>Code Minier, article 15.

<sup>15</sup> Code Minier, article 10.

<sup>16</sup> Règlement Minier, article 7.

En plus, la Constitution donne une compétence concurrente sur ces matières aux gouvernements provinciaux. La protection de l'environnement et des droits des communautés locales sont du domaine des droits économiques sociaux et culturels.<sup>17</sup>

Si une communauté locale voudrait se plaindre contre une entreprise, elle peut saisir soit les Tribunaux de Grande Instance soit encore les Tribunaux de Commerce, selon le cas.

La loi donne aux Tribunaux de Grande Instance la compétence de connaître les contestations qui ne sont pas de la compétence des tribunaux de paix.<sup>18</sup>

Les Tribunaux de Commerce connaissent, en matière de droit privé, des contestations relatives aux actes de commerce, en ce compris les actes relatifs aux sociétés commerciales et des actes mixtes, si le défendeur est commerçant.<sup>19</sup> Ce tribunal connaît, en matière de droit pénal, des infractions à la législation économique et commerciale, quel que soit le taux de la peine ou la hauteur de l'amende.<sup>20</sup>

## 5. CONCLUSION.

Le présent article relève la nécessité de tirer une attention particulière sur les mesures d'application en faveur de l'environnement sociologique (les communautés locales) du Code Minier congolais de 2002, en conformité au standard international. En effet, le Code prône l'impulsion de l'économie nationale, par l'incitation des investissements privés dans le secteur minier.

Pour les défenseurs des droits des communautés locales, l'implantation des entreprises minières s'accompagne des sérieuses violations des droits économiques desdites communautés locales. C'est notamment la dépossession des terres, la délocalisation forcée et sans compensation équitable, la relocalisation irrégulière vers des zones non adaptées, la pollution des rivières et des

---

<sup>17</sup> Constitution de la RDC, article 203 (1), (2), (18), (25).

<sup>18</sup> Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, article 112.

<sup>19</sup> Loi N° 00212001 du 03 Juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce ; article 17, alinéa premier, de (1) a (4).

<sup>20</sup>Id, article 17, alinéa deuxième.

terres arables qui concoure, d'une manière ou d'une autre, à la destruction de leurs tissus économique, social et culturel.

La solution aux problèmes d'abus des droits fondamentaux, liés à l'implantation minière en RDC, repose dans sa majeure partie en la considération des standards internationaux, à l'instar des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et du Guide RSE du Katanga. En remettant ou publiant des documents de politique générale qui expriment des engagements de l'entreprise envers les membres des communautés locales, celle-ci s'engage aussi à les respecter.

Par ailleurs, la base d'opposabilité des directives volontaires, c'est le principe fondamental de droit qui veut que les engagements pris sous seing privés et qui ne sont pas contraires aux lois tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits.

Dans tous les cas, les instruments internationaux et les principes directeurs volontaires ne sont effectifs que grâce à la capacité de la société à faire pression sur les gouvernements et entreprises sensés les mettre en œuvre.