

Building vibrant and tolerant democracies



Le Commerce Illicite de l'Or en République Démocratique du Congo et l'Affaire Argor

Rapport Synthèse de la Conférence

29-30 Septembre 2015

Hôtel du Fleuve

Kinshasa, République Démocratique du Congo

Remerciements

SARW tient à remercier tous les participants qui ont pris une part active aux travaux. La participation active du Ministre des Mines a démontré la volonté du gouvernement à s'engager dans la régulation d'une activité importante pour l'économie du pays et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Introduction

Southern Africa Resource Watch (SARW) a organisé à Kinshasa, du 29 au 30 septembre 2015, au Fleuve Congo Hôtel, la Conférence sur le commerce illicite de l'Or congolais. La conférence a été organisée conjointement avec le programme Open Society Justice Initiative (Open Society Justice Initiative) de New York, en collaboration avec l'Ong TRIAL (Track Impunity Always) de Suisse. Les travaux ont été ouverts par le Ministre des Mines, Martin Kabwelulu, en présence des membres de son cabinet, du Secrétaire Général aux Mines, de quelques diplomates, des représentants des services spécialisés du Ministère des Mines, deux Ministres provinciaux des Mines (Sud-Kivu et ex-Province Orientale), sans oublier les délégués des entreprises minières et de la Société civile. Au total, près de 50 participants ont pris part aux travaux.

Le contexte dans lequel cette conférence a été organisée coïncide avec une conjoncture économique caractérisée par l'exportation frauduleuse de l'or produit en RDC. Les quantités de cette exportation frauduleuse sont estimées à plus de 15 tonnes d'or qui sortent, chaque année, du territoire congolais, à partir particulièrement des Provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et Orientale (Ituri).

En outre, on signale une intense exploitation d'or avec l'utilisation des dragues dans les différents cours d'eau, contrôlés principalement par des sujets Chinois, dont la production échappe à toute réglementation ou au contrôle de l'Etat. D'après les estimations faites par les participants, près de 6 tonnes d'or sont produites, chaque année, grâce à ces dragues, dans la seule Province du Sud-Kivu.

L'un des mobiles ayant poussé SARW à organiser les travaux de cette conférence est l'affaire dite Argor. L'affaire Argor en effet, est une affaire dans laquelle la raffinerie d'or suisse avait raffiné près de trois tonnes d'or congolais, entre 2004 et 2005, sans, ni se conformer au principe de diligence raisonnable ni s'interroger sur la provenance licite de cette quantité d'or. Portée devant le parquet de la Confédération suisse par des ONG internationales, l'Affaire a été classée sans suite en mars 2015, l'Etat congolais ne s'étant pas constitué partie civile. Cette affaire soulève la question de l'incapacité regrettable de l'Etat congolais à revendiquer à temps, même là où les conditions sont bien réunies, ses droits de propriété sur ses propres biens sortis illégalement de son pays.

Objectifs et thèmes principaux

L'objectif global de cette conférence était de promouvoir un commerce licite et transparent de l'Or artisanal produit en République Démocratique du Congo, tandis que les objectifs spécifiques ont été, entre autres:

- d'engager des discussions autour de l'affaire 3 tonnes d'Or raffiné par la compagnie Argor en Suisse et en tirer les leçons sur la décision de la justice de la Confédération suisse;
- d'échanger sur l'ensemble des activités d'exploitation artisanale de l'Or en RDC et de proposer des mesures d'encadrement appropriées en la matière;
- d'inciter le gouvernement congolais à prendre des initiatives formelles pour mettre fin ou diminuer les exportations frauduleuses de l'Or;
- de lutter contre la fraude de l'Or à l'Est de la RDC et inciter le gouvernement à engager des poursuites contre ses auteurs.

Les thèmes suivants ont été développés au cours de cette conférence :

- Affaire trois tonnes d'Or raffiné en Suisse: contexte, procédure, actions entreprises, principales étapes et perspectives d'avenir;
- Lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et la corruption;
- Causes de l'exportation illégale et frauduleuse de l'Or congolais et le manque à gagner pour l'Etat;
- Mécanismes institutionnels de contrôle de l'exploitation et de collecte de l'Or de la RDC;
- Renforcement de la coopération régionale en matière du commerce de l'Or entre la RDC et les pays voisins.

Caractéristiques de l'exploitation artisanale de l'Or

Le secteur minier artisanal et à petite échelle de la RDC représente un segment important de son industrie minière, non seulement parce qu'il produit le volume le plus important de substances minérales sur toute l'étendue de la République, spécialement dans sa partie Est, mais aussi en raison du nombre de personnes qui en dépendent, estimé à 10 millions.

L'exploitation minière artisanale est une activité de survie à grande échelle qui touche des centaines de milliers de Congolais. Elle concerne les provinces du Kasaï Oriental, du Kasaï Occidental, du Katanga, du Maniema, du Nord Kivu, du Sud Kivu et de la Province Orientale (Ituri). Selon certaines estimations, la production artisanale représenterait plus de 80% de la production minière exportée par la RDC. Largement informels, l'exploitation et le commerce du secteur artisanal échappent au contrôle de l'État, qui n'en tire que des faibles recettes fiscales, insuffisantes pour contribuer significativement aux finances publiques.

Une anarchie totale s'est installée dans le secteur artisanal et ce, malgré l'existence du Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining (SAESSCAM), avec comme corollaire : la non-identification des intervenants dans la chaîne de production, la divagation des minerais, la présence des militaires et des éléments non autrement identifiés qui infligent corvées et extorsions aux creuseurs, le travail des enfants et des femmes dans les mines ; l'asservissement des creuseurs par les PDG (Président Délégué Général) et autres personnes finançant les opérations de creusage et enfin, une fraude massive aux frontières de la RDC avec les pays limitrophes.

La conférence est revenue sur le SAESSCAM qui, faute de moyens et de capacités techniques de ses agents, ne remplit pas correctement sa mission d'encadrer des exploitants miniers artisanaux.

Parmi les facteurs qui, à la fois expliquent et prouvent l'inefficacité de la lutte contre le commerce illicite de l'Or à l'Est du pays, les participants ont relevé : Le manque d'une politique de contrôle et d'encadrement de l'exploitation artisanale;

- Le manque d'encadrement de la production du secteur artisanal;
- L'absence des sanctions des auteurs de la fraude minière;
- L'existence des comptoirs illégaux (non agréés) d'achat d'or;
- L'absence de banques dans les sites d'exploitation;
- Le financement étranger de l'exploitation artisanale de l'Or à l'Est de la RDC;
- Le manque d'une coopération efficace dans la région pour lutter contre le commerce transfrontalier illicite;
- Le blanchiment des capitaux.

La fraude: le grand défi de l'Or artisanal

La conférence a identifié la fraude comme un des grands défis de l'exploitation artisanale de l'Or. La fraude minière est étroitement liée à l'exploitation minière artisanale. A part l'entrée en production de quelques entreprises telles que Banro et Kibali Gold, l'or est exploité artisanalement sur toute l'étendue de la RDC. Malheureusement, le contrôle de cette activité est déficient à cause notamment des guerres que le pays a connues, la faiblesse de l'Etat, la corruption, le trafic d'influence de certaines personnalités publiques, de manque des moyens et d'expertise des agents de l'Etat chargés de l'encadrement de ce secteur et de la militarisation des zones d'exploitation.

Par fraude minière, on entend l'exploitation, la détention, le transport, la commercialisation des produits miniers en violation du Code Minier et de ses Mesures d'application, du Code douanier, du Code des Impôts ainsi que de la réglementation du change. Et ce, dans le but de se procurer un bénéfice illicite, au détriment de l'Etat. On estime que 15 à 20 tonnes d'Or de la production artisanale sortent frauduleusement de la RDC par an. Ceci est justiciable du fait qu'on estime qu'il y a environ 100.000

orpailleurs dans l'Est du pays. Il est supposé que chacun produirait au moins 150 grammes à 200 grammes d'Or par an.

L'or est un minerai facilement exposé à la fraude. D'où l'obligation qui incombe à tous de chercher des solutions durables à cette situation qui fait perdre à la RDC 450 Kg d'or tous les 6 mois dans des sites dits rouges au Nord et Sud Kivu. La thérapeutique proposée lors de cette conférence se résume à ces quatre points:

- L'application des principes de l'OCDE et la révision à la baisse du taux d'exportation. Sur près de 1106 sites d'exploitation artisanale actuellement identifiés, 80% soit 860, concernent l'exploitation de l'or. La moitié de ces sites est occupée par les groupes armés et les forces armées régulières qui imposent des taxes illégales. La lutte contre la fraude devrait tenir compte de cette réalité. La production de ces 860 sites n'est pas connue.
- La prise des mesures pour lancer des poursuites judiciaires contre les auteurs des crimes économiques documentés dans les différents rapports des Nations Unies et autres Organisations non gouvernementales, devant les instances judiciaires internationales.
- Face à la grande dimension géographique du pays, prendre des mesures qui encouragent l'achat de l'or congolais sur place et captent la grande partie de la production à l'intérieur du pays. Pour que ceci soit effectif, il a été proposé que la RDC considère la création d'une bourse de l'or au niveau national.
- L'amélioration des conditions de vie et de travail des agents de l'Etat, ceux-là même qui sont censés appliquer la réglementation et faire face à cette fraude massive.

Toutefois, il a été reconnu qu'il existe de nombreuses initiatives prises par le gouvernement congolais en matière de lutte contre le commerce illicite de l'Or, mais que toutes sont insuffisantes, inefficaces, et très souvent inappliquées. Celles-ci sont à la fois nationales et régionales. Au niveau national, le Gouvernement congolais a pris un train de mesures notamment:

- La réduction du taux des droits d'exportation de l'or, mais qui reste toujours élevé par rapport aux Etats voisins;
- L'agrément des coopératives d'encadrement des creuseurs;
- La création de la Commission nationale de lutte contre la fraude;
- La prise de l'initiative de traçabilité de l'or artisanal (ITOA);

La périodisation de la fraude minière de l'Or en RDC

La plus grande partie des discussions a tourné autour des questions liées à la fraude minière, principalement de l'Or. Des comparaisons ont été faites sur trois périodes prises en compte, en termes d'ampleur de cette fraude:

Pour ce qui est de la période de 1908–1960, les estimations de la fraude fournies par l'Administration de la Colonie, se situaient à moins de 2 % de la production de l'époque. Cette performance était due au contrôle strict des mouvements de la population, à la surveillance accrue des avoirs des habitants de la Colonie et au régime juridique répressif appliqué avec rigueur.

Pour la période de 1961 – 1981, les estimations de la fraude de l'Or s'étaient élevées à 45 % des exportations officielles. La raison de cette contreperformance, était due aux troubles sociaux qui avaient suivi l'indépendance du Congo et l'exploitation illicite des concessions minières par les clandestins.

En ce qui concerne la période de 1982–2003, la fraude dans la filière de l'Or se situe à 98 %. Cette situation continue jusqu'à ce jour.

Les raisons de cette fraude massive sont notamment les guerres et conflits armés récurrents à l'Est du pays, la dépendance accrue de la partie Est de la RDC de l'Extérieur pour l'approvisionnement en biens de première nécessité (l'Or servant de monnaie de transaction), le taux élevé des droits de sortie et enfin, l'absence et la faiblesse des services publics à certains endroits de la République. Toutes ces causes expliquent largement la persistance du fléau de la fraude minière.

La question de trois tonnes d'Or illégalement raffiné en Suisse

La conférence s'est penchée longuement sur les trois tonnes d'or qui ont été exportées illégalement et raffinées en Suisse. En effet, entre 2004 et 2005, 2950 kg d'or en lingots sont arrivés en Suisse pour y être raffinés auprès de la compagnie Argor. Il ressort des documents saisis dans le cadre de la perquisition, qu'Uganda Commercial Impex a revendu de l'or pur à Hussar¹ entre juillet 2004 et juin 2005. Hussar ordonnait à Uganda Commercial Impex de livrer l'or par voie aérienne depuis l'Ouganda à destination de la Suisse à Argor-Heraeus, afin que cette dernière procède à son raffinage. Après les enquêtes menées par les organisations de la société civile au niveau international, notamment TRIAL et OSJI, une requête sera adressée au parquet suisse contre Argor pour complicité de pillage et blanchiment d'argent. Dix-huit mois après le

¹ Hussar: serait le propriétaire de l'or raffiné par Argor en Suisse. Il est l'un des grands trafiquants de l'or de la RDC

début de l'enquête pénale, le Parquet de la Confédération suisse a décidé du classement du dossier aux motifs que le grief formulé à l'encontre de la compagnie Argor selon lequel celle-ci aurait prêté volontairement son assistance à la perpétration de crimes de guerre en raffinant 2950 kg d'or pur ayant très probablement été obtenu par voie des pillages en RDC entre juillet 2004 et juin 2005, n'était pas fondé.

Dans la présentation du Gouvernement lors de cette conférence, il ressort que quelques initiatives sont prises sur ce dossier, notamment l'organisation des rencontres officielles à Kinshasa avec les avocats de TRIAL, l'envoi des agents des services spécialisés de l'Etat tels que le CEEC (Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses) en mission en Suisse de et enfin l'initiation des enquêtes sur terrain pour reconstituer les faits afin de mettre en place des stratégies appropriées pour relancer une nouvelle action judiciaire auprès de la Justice Suisse.

Conclusion et recommandations

Cette conférence a été organisée dans un contexte économique caractérisé par une grande activité d'exportation frauduleuse de l'Or produit en RDC. Les participants ont évalué les quantités d'Or qui sortent illégalement du territoire congolais, chaque année, entre 15 à 20 tonnes, notamment à partir de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Les participants sont revenus sur l'Affaire de 3 tonnes d'Or raffiné en Suisse par la compagnie Argor et dont le dossier pénal ouvert au Parquet de la Confédération, à l'initiative des ONG, a été classé sans suite en mars 2015. Ils ont tous recommandé au gouvernement congolais de prendre toutes les dispositions pour que l'Etat congolais rentre dans tous ses droits. Il y a eu unanimité sur le fait que l'Etat congolais perd plus d'un milliard de dollars américains et devrait faire le nécessaire pour diminuer l'ampleur de la fraude et du commerce illicite de l'Or.

Un grand nombre de recommandations a été formulé par les participants pour lutter contre la fraude. Ces recommandations peuvent être regroupées comme suit :

A l'Etat Congolais

1. Définir la vision ou la politique nationale de l'exploitation minière artisanale ;
2. Formaliser le secteur minier artisanal de l'Or et créer des Zones d'Exploitation Artisanale (ZEA);
3. Finaliser la qualification, dans les meilleurs délais, des sites d'exploitation artisanale de l'Or dans les provinces de l'Ituri, du Haut Uelé, du Bas Uelé, de la Tshopo et du Sud-Kivu, particulièrement dans les Territoires de Mambasa, Shabunda et Fizi;

4. Revoir les critères d'agrément des coopératives et écarter la procédure dudit agrément ainsi que la révision à la baisse du taux des droits de sortie de l'Or, soit de 2% à 1%, y compris également les frais rémunérateurs du SAESSCAM;
5. Faciliter l'installation des comptoirs d'achat, des banques et des coopératives dans les sites miniers;
6. Identifier les acteurs principaux du commerce illicite de l'Or et intenter des actions en justice contre eux;
7. Interpeler le pouvoir judiciaire sur sa mission de rechercher les infractions, de diligenter des enquêtes, des poursuites. Des sanctions pénales, allant jusqu'aux peines d'emprisonnement contre tous les auteurs des crimes économiques dans le domaine de l'exploitation illicite de l'Or, devront être envisagées.
8. Reformuler et Renforcer la capacité du SAESSCAM à encadrer les exploitants miniers artisanaux;
9. Vulgariser auprès de toutes les parties prenantes (creuseurs, négociants, et acheteurs les outils relatifs aux mécanismes de certification régionale de la Conférence Internationale de Région des Grands Lacs (CIRGL) et le devoir de diligence de l'OCDE;
10. Contrôler strictement l'utilisation des dragues et s'assurer de leur conformité aux standards régionaux et internationaux en matière d'exploitation minière (notamment l'obligation de réalisation des études d'impact environnementales, le respect des droits de l'homme et le respect du Code du travail);
11. Sur l'affaire Argor et autres dossiers de crimes économiques, le gouvernement devrait associer la Société civile dans les différentes discussions et actions à entreprendre afin qu'elle apporte son expertise et sa contribution ;
12. Collecter de manière substantielle la production de l'Or et encourager le traitement local de l'Or congolais pour une valeur ajoutée. Le gouvernement Congolais doit mettre en place une raffinerie d'Or intégrée à une bijouterie, conformément à l'Accord de Ngurdoto de 2007 signé entre la RDC et l'Ouganda;
13. Mettre en place l'Inspection Générale des Mines ;
14. Accélérer l'implantation du Guichet unique du commerce extérieur et de n'autoriser l'exportation de l'Or congolais que sous forme de lingot;
15. Assurer que les étrangers dans les sites d'exploitation minière artisanale se conforment aux dispositions du Code minier réservant l'exploitation artisanale aux seuls Congolais. Donc, interdire la présence des étrangers dans les sites d'exploitation artisanale.

A la Société civile

16. S'investir dans la lutte contre les pratiques illicites des entreprises minières en RDC en créant un groupe thématique de la Société civile spécialisé sur les questions de la fraude et le blanchiment des capitaux;
17. Organiser les ateliers de restitution dans les provinces concernées par l'exploitation illicite de l'Or;
18. Sensibiliser et renforcer les capacités des communautés locales et acteurs locaux (creuseurs et négociants) sur les questions relatives aux mécanismes de certification régionale de la CIRGL et le devoir de diligence de l'OCDE en rapport avec l'exploitation artisanale de l'Or.

Au Secteur privé

20. Encourager l'exercice du devoir de diligence et l'application des outils du mécanisme de certification régionale de la CIRGL dans la chaîne de possession d'Or.