

CONTRIBUTION PÉNALE À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES FACE AUX ENJEUX ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Par

Honoré TSENGELE MATONDO

*Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Chercheurs en Droit de l'environnement*

David Pam KAMBAMBA KASIA

*Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Chercheurs en Droit de l'environnement*

Mechack MANDEFU MUELA

Chef de Travaux à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa

RÉSUMÉ

L'exploitation des hydrocarbures est un des enjeux stratégiques de développement d'un pays. La République Démocratique du Congo a un potentiel important avec ses multiples blocs pétroliers et gaziers. Pour une exploitation rationnelle de ces ressources, il est capital de veiller au respect de la procédure fixée par la loi sur les hydrocarbures, à l'équilibre entre les enjeux économiques, environnementaux et de développement durable ; à défaut de quoi, les sanctions pénales allant jusqu'à sept ans de prison et cent millions de franc congolais.

Cet article présente ces différents aspects et propose quelques suggestions.

Mots-clés : *Environnement, Exploitation, Hydrocarbures, Enjeux, Economiques, Sanctions, Pénales, Communautés, Blocs, Pétroliers*

ABSTRACT

The exploitation of hydrocarbons is one of the strategic development issues for a country. The Democratic Republic of Congo has a significant potential with its multiple oil and gas blocks. For a rational exploitation of these resources, it is essential to ensure that the procedure set out in the law on hydrocarbons is respected, and that the economic, environmental and sustainable development issues are balanced; otherwise, criminal sanctions of up to seven years' imprisonment and one hundred million Congolese francs are imposed.

This article presents these different aspects and offers some suggestions.

Keywords: *Environment, Exploitation, Hydrocarbons, Stakes, Economic, Sanctions, Penal, Communities, Blocks, Oil companies*

INTRODUCTION

Les hydrocarbures font partie des richesses du sous-sol de la République Démocratique du Congo. Leur exploitation est un enjeu majeur pour le développement du pays. Toutefois, cette exploitation présente aussi plusieurs risques sur le plan environnemental. D'où la nécessité de concilier enjeux économiques et environnementaux.

En effet, le développement d'un pays est lié en grande partie aux moyens financiers dont il dispose. Et ces moyens proviennent de plusieurs sources, parmi lesquelles l'exploitation de ses ressources naturelles du sol et du sous-sol. Il en est ainsi des hydrocarbures, en particulier le pétrole, qui peuvent être exploités sous la mer (off-shore) ou sous le sol (on-shore).

La République Démocratique du Congo a identifié 27 blocs pétroliers et gazières et a autorisé leur exploitation par les sociétés qui remplissent les conditions exigées par le gouvernement. Certains de ces blocs sont situés dans les aires protégées et leur exploitation présente des gros risques environnementaux, tandis que d'autres sont sans risque. « Quelques-uns des blocs pétroliers proposés empiètent directement sur des zones protégées, notamment les parcs nationaux de Virunga et d'Upemba, et sur la plus grande tourbière tropicale du monde, où le forage pourrait libérer jusqu'à six milliards de tonnes de carbone, soit plus de 14% des émissions totales de gaz à effet de serre dans le monde en 2021 »¹.

Des études ont été menées pour évaluer l'impact environnemental de cette exploitation. Mais il y a plusieurs voix qui s'élèvent au niveau national et international pour contester ou protester cette démarche. Or, le non-respect des dispositions fixées par la loi sur les hydrocarbures entraîne des poursuites et sanctions civiles et pénales².

En dépit de tout ce qui est dit, le Président de la république, le Ministre des hydrocarbures et le Ministre de l'environnement sont unanimes à ce sujet : malgré les risques environnementaux que présentent certains de ces blocs pétroliers, l'offre est ouverte aux sociétés multinationales spécialisées dans l'exploitation qui peuvent signer des contrats avec le gouvernement congolais. L'économie nationale va s'en trouver ragaillardie. Egaleme nt appelé « or noir », le pétrole génère le plus gros commerce de la planète en valeur et en volume.

La question qui demeure est celle des conséquences de cette exploitation pétrolière sur l'environnement. Comment va-t-on faire pour réduire le risque

¹ Antonia Juhasz et Luciana Téllez Chávez, « Vente de concessions pétrolières et gazières en RDC : attention danger ! », in *Revue Jeune Afrique*, 3 octobre 2022.

² Articles 186 - 188 de loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures, in Journal Officiel, Numéro spécial du 7 août 2015.

de pollution ? Quelles sont les dispositions pénales applicables dans ce secteur et que faire pour concilier les enjeux économiques et environnementaux en vue d'une exploitation rationnelle ?

Les réponses à ces préoccupations seront données dans cette étude qui s'articule autour de trois points. Après un aperçu général sur les hydrocarbures et quelques principes régissant ce secteur, cet article aborde les différents enjeux, les sanctions pénales prévues et donne quelques suggestions pratiques.

I. APERÇU GÉNÉRAL SUR LES HYDROCARBURES EN RDC

Les hydrocarbures englobent les ressources pétrolières et gazières. Dans cet article, nous mettons u accent particulier sur l'exploitation pétrolière vu son importance en République Démocratique du Congo.

Le pétrole, du latin *petra* et *oleum*, soit « huile de pierre » est une huile minérale naturelle utilisée comme source d'énergie. Il est issu d'un mélange variable d'hydrocarbures (molécules composées d'atomes de carbone et d'hydrogène) associé à d'autres atomes, principalement de soufre, d'azote et d'oxygène³.

Dans cet aperçu général, il est question de présenter le cadre juridique, la situation géographique et les cadre institutionnel qui régissent le secteur des hydrocarbures.

A. Cadre juridique sur les hydrocarbures

Le cadre juridique sur les hydrocarbures comprend les dispositions de la constitution, celles de la loi et du règlement. Ces dispositions se rapportent à la gestion des ressources naturelles en général et les hydrocarbures en particulier.

La Constitution du 18 février 2006 consacre le principe de la souveraineté permanente de l'Etat Congolais sur ses ressources naturelles notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental. Les modalités de gestion des ressources précitées sont définies par une loi.⁴ Les ressources, constituant de richesses nationales, doivent faire l'objet d'une protection et d'une gestion rationnelle pour le bénéfice de toute la nation⁵ et dans le respect des règles environnementales. C'est dans cette philosophie que la Constitution rappelle que « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre.

³ Dictionnaire de l'Académie française, sur Centre national de ressources textuelles et lexicales, consulté le 13 mars 2023 ; Xavier Boy de la Tour, *Le pétrole: Au-delà du mythe*, Paris, Les éditions TECHNIP, 2004, pp.40-41.

⁴ Article 9 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

⁵ Article 58 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 de la RDC

L'Etat veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations »⁶. Le droit à l'environnement est un droit fondamental de l'homme qui est ainsi constitutionnel garanti, protégé et justiciable. Son caractère procédural sous-entend le droit d'avoir accès à l'information environnementale, le droit de participer au processus de prise de décision en matière d'environnement, le droit de recours en cas de violation et le droit à la réparation. L'aspect substantiel contient le droit à l'eau, le droit à des meilleures conditions de vie et le droit au logement.

Par ce fait, « Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, est érigé en infraction de pillage punie par la loi⁷ ».

La loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures apporte plusieurs innovations et des sanctions civiles et pénales qu'il convient de valoriser en vue d'une exploitation rationnelle prenant en compte tous les enjeux économiques, environnementaux et de développement durable.

D'autres textes réglementaires complètent la loi avec des mesures pratiques d'exécution des dispositions légales, l'organisation des activités sectorielles liées à l'exploitation pétrolière, en l'occurrence les arrêtés ministériels et interministériels fixant la procédure, le prix, le contrôle et la sécurité.

B. Situations géographique et géologique (Blocs On-shore et Off-Shore)

La RDC dispose d'un potentiel important des hydrocarbures dans ses trois bassins sédimentaires dans la Côte Atlantique, la Cuvette Centrale et la Branche Ouest du Rift Est Africain⁸.

Les ressources d'hydrocarbures ont été identifiées en RDC, sont réparties entre quatre bassins distincts :

- La Cuvette centrale (800.000 km²) comprend, suivant l'ancienne configuration du pays, les provinces de l'Equateur, du Bandundu, de deux Kasai (Oriental et Occidental), de Maniema, une partie de la province Orientale et se délimite à l'ouest, au-delà de Kinshasa. Elle s'étend jusqu'en République du Congo et la République Centre Africaine. La Cuvette Centrale a comme principale voie d'accès le fleuve Congo et ses affluents et contient des hydrocarbures à une profondeur allant jusqu'à 7000 mètres. Cette profondeur,

⁶ Article 53 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

⁷ Article 56 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

⁸ Exposé des motifs de la loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures, in *Journal Officiel*, Numéro spécial du 7 août 2015.

jointe au faible niveau d'infrastructures dans cette région fort boisée, rend les ressources difficiles à exploiter.

- Le Bassin Côtier est situé dans la province du Kongo central. Sa superficie est de 5.992 Km² dont 1.012 Km² en offshore et 4.980 Km² en on-shore avec une côte large de 42 km. Il est limité au Nord par la République du Congo, au Sud par le fleuve Congo, à l'Est par le socle cristallin, à l'Ouest par le Cabinda, la province Angolaise et l'Océan Atlantique. Le climat est du type tropical humide. La végétation est constituée par la forêt de Mangrove et la savane boisée. La faune est prédominée par des herbivores et des reptiles.

- Le Graben Albertine (20 000 km²) comprend 5 blocs de concessions pétrolières. Si la présence d'hydrocarbures dans le Graben Albertine est avérée, la rentabilité de leur extraction est sujette à caution.

- Le lac Kivu (2400 km² dont 50 % en territoire de la RDC, 50 % en territoire rwandais) contient du gaz méthane. Plus de 55 milliards de mètres cubes de gaz de méthane dissous se trouvent dans les eaux profondes du lac Kivu, ce qui permettrait d'alimenter une centrale de 200 MW pendant 100 ans. Plusieurs accords conclus entre la RDC et le Rwanda pour l'exploitation commune de ces hydrocarbures restent sans effet au vu des différends politiques entre les deux pays. Le Gouvernement congolais traîne à allouer des concessions sur ces ressources de gaz auxquelles s'intéressent plusieurs opérateurs étrangers.

- Le Graben Tanganyika (lacs Tanganyika, Upemba et Moero), sous et autour duquel du pétrole a été détecté - 10 blocs ont été définis pour l'attribution de concessions.

Des travaux approfondis d'exploration (relevés sismiques, forages-tests) n'ont pas encore été effectués dans ces quatre bassins, ce qui ne permet pas aujourd'hui de confirmer la présence, la quantité et le caractère exploitable des ressources d'hydrocarbures semblant s'y trouver. Nous dressons donc ici un aperçu succinct du potentiel de chaque bassin, en fonction des activités exploratoires déjà réalisées ou par analogie avec des gisements pétrolifères contigus qui sont dans un état de développement plus avancé.

La constitution du pétrole est issue de la géologie sédimentaire d'un lieu et plus spécifiquement de la succession de trois phases :

- La phase d'accumulation de matière organique dans les profondeurs lors de la sédimentation. Cette matière est essentiellement d'origine végétale ;

- La phase de maturation en hydrocarbures, moment où la matière se transforme avec l'augmentation de la pression et de la température. Elle est d'abord transformée en kérogène. A haute température, le kérogène subit une décomposition thermique, appelée pyrolyse, qui expulse les hydrocarbures.

Plus le sédiment est profond et chaud, plus la part de gaz (hydrocarbures légers) est importante ;

- la phase de migration et piégeage : sous la pression croissante, une partie des hydrocarbures migre vers la surface de la terre, où elle s'oxyde ou subit une biodégradation. L'autre partie migre jusqu'à rester piégée dans une roche poreuse et perméable, source d'un futur gisement de pétrole, si le piège est fermé.

C. Cadre institutionnel intervenant dans l'exploitation

- Le Ministère des hydrocarbures

Le gouvernement, à travers le Ministère sectoriel, celui des hydrocarbures définit la politique générale de l'exploitation des hydrocarbures, l'approvisionnement, la répartition équilibrée sur toute l'étendue du territoire nationale. Il veille surtout à la protection de l'environnement lors des activités d'hydrocarbures en amont tout comme en aval.

Le Ministre des hydrocarbures met en œuvre la politique telle que définie par le Gouvernement. Il gère le secteur et assure la régulation, contrôle et le suivi des activités d'hydrocarbures et veille à la constitution des stocks de sécurité, stratégiques, opérationnels et de réserves des hydrocarbures et des produits pétroliers, conformément à la présente loi⁹.

Les activités d'exploration et d'exploitation du pétrole doivent être faites conformément au cadre constitutionnel sus présenté et aux normes législatives en vigueur en RDC. Conformément à l'Ordonnance N°08/074 du 24 Décembre 2008 portant attributions des ministères, le Ministère des Hydrocarbures a en charge :

- L'application de la législation sur les hydrocarbures ;
- La promotion de la mise en valeur des ressources pétrolières ;
- La constitution et la gestion des stocks stratégiques des hydrocarbures ;
- L'octroi des droits et mesures pour les gisements des hydrocarbures et conventions des titres y afférents ;
- Le suivi et le contrôle technique des activités de prospection, de recherche et d'exploitation des ressources pétrolières, des activités de raffinage, de transport et de stockage des produits pétroliers.

Une simple lecture des attributions du Ministère des Hydrocarbures révèle une volonté manifeste de la part du gouvernement congolais de promouvoir et de systématiser les opérations d'exploration, de production et d'exploitation de ses hydrocarbures, d'une part, et de stabiliser et de sécuriser la

⁹ Article 13, Loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures.

transformation, le transport, le stockage et la distribution des produits pétroliers.¹⁰

La fixation des prix des hydrocarbures relève de la compétence de l'Etat. Le ministre sectoriel prend un arrêté pour fixer les prix applicables sur toute l'étendue du territoire nationale.

- *La société nationale d'hydrocarbures*

Etant donné que l'exploitation est ouverte même aux sociétés privées, l'Etat participe, lui, aux activités d'hydrocarbures par une société nationale. Celle-ci participe aux activités d'hydrocarbures en amont et en aval soit directement, soit indirectement en association avec une personne morale de droit congolais ou de droit étranger. Elle a aussi la possibilité de développer une activité commerciale propre.

- *Le fonds pour les générations futures*

La loi institue un fonds pour les générations futures. La gestion de ces fonds est confiée à un établissement public créé à cet effet par décret délibéré en Conseil des Ministres. Les ressources proviennent notamment d'une quote-part de la part du profit-pétrolier de l'Etat. Le profit-pétrolier est le solde de production après déduction des royalties et des coûts pétroliers, destiné à être partagé. Ceci fait penser aux fonds des rétrocessions du gouvernement central aux provinces à travers la caisse nationale de péréquation.

II. QUELQUES PRINCIPES RÉGISSANT L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES ET LES SANCTIONS PÉNALES

Dans l'usage, on distingue aussi les pétroles « conventionnels » faciles à extraire et à raffiner parce qu'ils restent fluides et pompables du puits au stockage de surface, des pétroles « non-conventionnels » qui requièrent des techniques d'extraction plus sophistiquées. On peut citer parmi les pétroles non-conventionnels l'huile de schiste, le pétrole extra-lourd, les sables bitumineux et les schistes bitumineux.

L'exploitation du pétrole se subdivise schématiquement en deux étapes : l'amont et l'aval.

A. Les activités d'hydrocarbures en amont

Ce sont les activités qui se font en premier lieu avant qu'on entame les autres phases. Il s'agit de la prospection, l'exploration et l'exploitation.

¹⁰ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale : Pour une gestion rationnelle, formalisée et transparente des ressources naturelles*, Editions Larcier, Bruxelles, 2009, p.255.

La prospection est l'activité par laquelle une personne autorisée par l'Etat se livre, au moyen de l'étude de l'information disponible, à des investigations, au prélèvement et à l'analyse des échantillons du soi, du sous-sol, de l'océan, des lacs et des cours d'eau, aux fins de détecter des indices d'hydrocarbures, en utilisant, notamment des techniques géophysiques, géochimiques et la télédétection, à l'exception du forage.

L'exploration est l'activité visant à 'mettre en évidence des gisements d'hydrocarbures à partir des données de prospection et en recourant aux techniques appropriées, y compris le forage.

L'exploitation est l'activité destinée à extraire des hydrocarbures à des fins commerciales, notamment les opérations de développement, de production ainsi que celles d'abandon de puits et de gisements.

L'exploration consiste à rechercher des gisements. Les géologues et les géophysiciens collaborent à cette investigation chargée d'enjeux économiques. Après l'étude détaillée des structures géologiques en surface et en profondeur, et leur imagerie par la sismique, seul le forage peut certifier la présence de pétrole. Les profondeurs de forage dans la terre varient le plus souvent entre 2.000 et 4.000 m.

La phase de production, et plus précisément d'extraction du pétrole, nécessite des techniques complexes : le maillage du réservoir par des puits multiples, le maintien de la pression du réservoir par injection d'eau et/ou de gaz, la séparation pétrole/gaz en surface et l'expédition vers les marchés.

L'optimisation de la production finale est corrélée au choix crucial de l'emplacement et de la trajectoire des puits ainsi qu'à une gestion rigoureuse des réservoirs. En moyenne, seulement 35% des réserves en place peuvent être extraites.

L'exploration et la production ont prioritairement été effectuées à terre par facilité d'accès. Depuis les dernières décennies, les développements s'orientent aussi vers l'offshore (forage en mer) évoluant vers des techniques plus complexes et des eaux plus profondes.

L'Etat réalise les travaux de prospection des bassins sédimentaires par l'intermédiaire de la société nationale ou d'une personne morale de droit congolais ou de droit étranger.

Il entreprend les activités d'exploration et d'exploitation par l'intermédiaire de la société nationale ou d'une association constituée de la société nationale et des personnes morales de droit congolais ou de droit étranger¹¹.

¹¹ Article 22, Loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures.

B. Les activités d'hydrocarbures en aval

Les activités d'hydrocarbures en aval sont celles qui se font à la suite de celles citées en amont. Il s'agit du raffinage, du transport, du stockage des produits pétroliers, de la fourniture des produits pétroliers, de l'importation et commercialisation des produits pétroliers, et de l'industrie pétrochimique.

Le pétrole brut n'est pas utilisé tel quel et nécessite une transformation : le raffinage. Il consiste en premier lieu à distiller le pétrole afin de séparer les hydrocarbures suivant leur densité. Au fil du temps, nombre de procédés ont été développés (craquage, reformage) pour accroître la part des hydrocarbures les plus profitables (ex : essence et gazole) en diminuant celle de fioul lourd, et pour rendre les carburants plus propres à l'emploi (élimination du soufre).

Les zones de production sont le plus souvent éloignées des zones de consommation. Pour acheminer le pétrole d'une zone à l'autre, deux modes de transports principaux sont utilisés : l'oléoduc (ou pipeline) et le pétrolier par voie maritime.

Ces activités doivent respecter les exigences relatives à la sécurité des personnes et des biens, à l'implantation, à la qualité et au contrôle des installations et des équipements qu'on utilise, au contrôle et aux spécifications des produits pétroliers et des produits dérivés pour éviter la confusion, à la protection de l'environnement afin d'éviter la pollution, la déforestation, le changement climatique, etc. Un contrôle de stocks permet à l'Etat d'éviter le cas de pénurie.

L'infrastructure doit également répondre aux exigences d'une exploitation moderne. De la production à la consommation, en passant par le transport, la commercialisation, l'infrastructure doit répondre aux exigences légales et aux attentes du peuple. Cependant, telle ne semble pas être le cas avec la seule exploitation connue, celle du bassin de Moanda par la société Perenco.

L'infrastructure de transport peu développée et mal entretenue de la République Démocratique du Congo rend ardu l'accès aux gisements pétrolifères : seuls 2800 des 150 000 km de routes sont recouverts d'asphalte ou de béton, le réseau ferroviaire ne s'étend que sur 4000 km dont 860 électrifiés. Si ce problème est moins aigu dans le cas du bassin Muanda (off-shore) ou du lac Kivu, il est alors compensé par la nécessité d'installer des équipements d'exploration et d'exploitation plus coûteux, tels que plates-formes, barges de forage et terminaux maritimes.

Hormis le pipeline, qui transporte des produits pétroliers raffinés (fuel, essence, kérosène) de Matadi à Kinshasa, aucun oléoduc ou gazoduc n'a été installé sur le territoire congolais pour acheminer une production d'hydrocarbures vers un centre de consommation ou un port d'exportation.

Aucune capacité locale de raffinage n'est aujourd'hui disponible et le réseau de stockage et de distribution des produits raffinés, aux mains de la société SEP Congo, reste embryonnaire avec ses 234 000 m³ d'entrepôts et ses 118 camions, 118 wagons et 25 barges pour couvrir les 2,3 millions de km² du pays.

C. Sanctions pénales du non-respect de la procédure en matière d'hydrocarbures

La procédure fixée par la loi en matière d'hydrocarbure est importante car elle encadre toute l'activité, en amont tout comme en aval. Il y a plusieurs avantages que nous pourrions citer. En voici quelques-uns : le respect de la procédure facilite la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans ce secteur, il interpelle sur les risques environnementaux de portée locale et même mondiale ; il protège les droits des populations riveraines de la zone exploitée.

En matière d'exploitation pétrolière¹², il permet de prendre en compte le plan de développement communautaire et de production. Il permet respecter la superficie octroyée et la durée accordée pour l'exploitation.

Le respect de la procédure de passation des marchés permet de lutter contre l'arbitraire, le détournement, les abus d'autorités, etc. Il s'agit des mesures d'encadrement que la loi a mis en place en vue d'une gestion transparente, d'une répartition équitable des revenus.

Bafouer la procédure légale ouvre la voie à toutes sortes de maux pouvant mettre en danger la vie de l'humanité entière. La stabilité économique, la sécurité, la souveraineté de l'Etat, le respect des frontières sont autant d'enjeux, parmi tant d'autres, liés aux activités d'hydrocarbures. Le respect des dispositions de la loi sur les hydrocarbures est préserve l'équilibre entre les enjeux économiques, environnementaux et communautaires.

C'est pourquoi, la loi sur les hydrocarbures a prévu des sanctions pénales contre quiconque agit en violation de la présente loi. L'article 186 de ladite loi dispose en effet : « Est passible d'une servitude pénale de trois ans à cinq ans et d'une amende de cent millions à deux cent millions de francs congolais ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui, par contrainte, menace ou toute autre pression, oblige un fonctionnaire du ministère ayant les hydrocarbures dans ses attributions ou tout autre agent public d'agir en violation de la présente loi¹³ ».

Cette disposition pénale permet d'éviter tout mécanisme d'exploitation illicite des hydrocarbures en République Démocratique du Congo. Elle oblige le respect des dispositions légales en la matière, sous peine de sanctions prévues aux articles 186 à 188.

¹² Article 100 et ss, Loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures.

¹³ Article 186 de la Loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures.

III. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES D'EXPLOITATIONS PÉTROLIÈRES FACE AU DÉFI DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET L'INTÉRÊT DE LA COMMUNAUTÉ

Avant d'aborder les enjeux économiques et environnementaux, disons un mot sur les *enjeux politiques et sécuritaire*.

Il est important de souligner que tous les bassins d'hydrocarbures en RDC, avérés et potentiels, s'étendent au-delà de la frontière congolaise. Cette situation a déjà provoqué plusieurs tensions avec les pays limitrophes :

- différend avec l'Angola sur la délimitation des eaux territoriales congolaises et donc sur la propriété de gisements de pétrole off-shore ;
- désaccord avec l'Ouganda sur le tracé de la frontière au sud du lac Albert (presqu'île de Rukwanzi), frontière qui borde le bloc 5 du Graben Albertine ;
- dispute avec le Rwanda sur le tracé de la frontière commune qui traverse le lac Kivu¹⁴.

A. Les enjeux économiques et de développement non durable

Le pétrole est un produit essentiel dans les échanges commerciaux internationaux et demeure une source évidente de revenus pour les Etats producteurs. En tant que tels, tous les pays qui possèdent des ressources pétrolières n'hésitent pas à les exploiter.

En République Démocratique du Congo ne veut pas être en reste. Elle estime que l'exploitation de ces ressources est un atout majeur pour le développement pays. Partant de l'hypothèse que la production de pétrole pourrait alors atteindre 250 000 barils par jour (soit dix fois la production actuelle, objectif que s'est fixé le Gouvernement congolais), le PIB et les recettes budgétaires, par rapport à 2014, augmenteraient de 3,4 et 1,7 milliards de dollars respectivement, ce qui constitue un apport non négligeable - 10 % du PIB, 37% du budget de l'État. Cette estimation est élaborée par extrapolation de la contribution des hydrocarbures au PIB et aux recettes de l'État en 2014 (770 et 380 millions de dollars respectivement), telle que reprise dans le rapport de l'ITIE tout en incluant l'effet d'une chute du prix du baril de 92 à 50 dollars¹⁵.

Toutefois, il y a lieu d'indiquer que le développement basé sur l'exploitation des ressources pétrolières est souvent non durable. Car cette exploitation occasionne souvent la destruction des écosystèmes, entraîne la pollution du sol, de l'eau et de l'air. Cette situation est autant plus accentuée si l'exploitation se fait dans une aire protégée.

¹⁴ Bernard RESPAUT, « Les ressources d'hydrocarbures : une source potentielle de stabilisation du pays ? », in *Revue European External Action Service*, à lire e lige sur <https://www.ea-creac.eu/>

¹⁵ *Idem*.

A cet effet, s'agissant des menaces de destruction du Parc national des Virunga, un des sites reconnus comme patrimoine commun de l'humanité, présentées par la société civile environnementale du Nord Kivu face aux intérêts économiques que va générer l'exploitation du pétrole, une balance d'intérêts s'impose. Sans nul doute, la Convention sur la Protection du Patrimoine Mondial Culturel et Naturel géré par l'UNESCO n'autorise pas l'exploitation minière et pétrolière dans le Parc National des Virunga en tant que site du patrimoine mondial.

L'érection de certaines ressources naturelles en patrimoine de l'humanité implique en effet que de chose d'un seul Etat, les ressources concernées deviennent un « bien collectif ». Or ces ressources (par exemple forêts, parcs) sont avant tout des ressources naturelles à valeur économique. Elles constituent par conséquent des richesses nationales au même titre que d'autres richesses. Les Etats qui, par le hasard de la géologie et de la géographie, abritent ces richesses sur leurs territoires les perçoivent d'abord sous cet angle avant toute autre considération. Dès lors, déclarer ces ressources patrimoine de l'humanité apparaît à leurs yeux comme une spoliation de leurs richesses naturelles nationales, la notion de patrimoine commun entrant ainsi en conflit avec le principe de la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles.

A ce sujet, il semble judicieux de rappeler la Résolution 1514 (XV) des Nations Unies qui indique d'ailleurs que toute mesure prise « doit se fonder sur la reconnaissance du droit inaliénable qu'a tout Etat de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément à ses intérêts nationaux et dans le respect de l'indépendance économique des Etats ». L'Assemblée Générale des Nations Unies déclare par ailleurs dans la même résolution que « le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être des populations de l'Etat intéressé ».

La Résolution 1803 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 14 décembre 1962, la Charte des Droits et Devoirs Economiques des Etats¹⁶, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques ainsi que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples entrée en vigueur le 21 octobre 1986¹⁷, reconnaissent au niveau international le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, lequel droit doit s'exercer dans l'intérêt du développement national

¹⁶ La résolution 3281 du 12 décembre 1974, dite « Charte des droits et des devoirs économiques des Etats » affirme à son article 2 que : « Chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer ».

¹⁷ Article 21 de la Charte des Nations Unies.

et du bien-être de la population de chaque Etat intéressé sans connaître la moindre restriction pour un quelconque motif.

A ce point, pour concilier le principe de la souveraineté des Etats sur les ressources naturelles en cause, considérées comme richesses naturelles nationales, avec l'exigence de la gestion écologique rationnelle de ces ressources dans l'intérêt des générations présentes et futures, Kamto¹⁸ pense que la notion de patrimoine national d'intérêt écologique commun ou mondial pouvait satisfaire à ces deux exigences a priori contradictoire, mais tout aussi important l'une de l'autre¹⁹. La conscience d'une gestion rationnelle écologique doit être placée au centre de toute réflexion dans une logique de développement durable.

Si les ressources d'hydrocarbures identifiées dans les quatre bassins étudiés ci-dessus se révèlent économiquement exploitables, la RDC jouirait de réserves de pétrole de plus de 10 milliards de barils (3 au minimum au Graben Albertine, 8 au Graben Tanganyika), ce qui placerait le pays au rang de l'Angola ou de l'Algérie. Ceci sans compter les réserves off-shore, situées dans la zone maritime que la RDC dispute à l'Angola, estimées à plusieurs milliards de barils.

Étroitement lié à d'importants enjeux économiques et énergétiques, le pétrole a un fort impact géopolitique. L'approvisionnement en pétrole est libre sur un marché mondial très ouvert. Il pose cependant aux pays importateurs de nombreux problèmes, principalement d'ordre politique (dépendance), financier (devises) et environnemental (émissions de CO₂, pollution en ville). Plusieurs pays ont donc engagé une politique de réduction de leur dépendance au pétrole. Mais la République Démocratique du Congo, elle, veut se lancer sur la voie d'exploitation.

B. Les enjeux environnementaux et de développement durable

Si la prévention reste la règle d'or en droit de l'environnement, il est judicieux de s'interroger en amont sur ce que pourraient être les conséquences environnementales de tout projet d'exploration ou d'exploitation du pétrole du lac Edouard. Cela est d'autant plus vrai car le pouvoir qu'a l'homme de transformer le milieu dans lequel il vit, s'il est utilisé avec discernement, peut apporter à tous les peuples les bienfaits du développement et la possibilité d'améliorer la qualité de vie. Utilisé abusivement ou inconsidérément, ce pouvoir peut causer un mal incalculable aux êtres humains et à l'environnement.²⁰

¹⁸ M. KAMTO, *op. cit.*, p. 58

¹⁹ Jeune Afrique, « Pétrole en RDC : espoirs économiques et inquiétudes environnementales », in *Revue Jeune Afrique*, 11 septembre 2022

²⁰ M. PRIEUR et S. DOUMBE BILLE, *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 27.

La procédure d'étude d'impact n'est autre finalement que la mise en œuvre du vieux principe « mieux vaut prévenir que guérir ». Pour prévenir, il faut connaître et étudier à l'avance l'impact c'est-à-dire les conséquences et les effets d'une action, c'est une règle de bon sens qui exige une étude scientifique.²¹

L'étude d'impact est soumise en principe à la publicité. On peut se demander à priori à quoi sert l'étude d'impact dans la mesure où elle est faite par l'auteur du projet qui ne doit démontrer que son projet ne porte pas atteinte à l'environnement et dans la mesure où elle n'est pas systématiquement contrôlée par un organisme spécialisé. La responsabilisation éthique de l'auteur de l'ouvrage des effets de son activité sur l'environnement reste un élément déterminant lors de la conduite de l'étude d'impact.

L'étude d'impact n'est qu'un acte de procédure et ne constitue pas un acte administratif spécial. En plus, si un dommage subvient ultérieurement vis-à-vis des tiers du fait de l'ouvrage ou des conséquences écologiques non prévues dans l'étude d'impact, le maître de l'ouvrage engage sa responsabilité dans les conditions habituelles du droit des obligations quel que soit en réalité le contenu même de l'étude d'impact. Les prévisions de l'étude d'impact n'exonèrent en aucun cas le pétitionnaire de ses responsabilités futures.

Quel que soit le bassin concerné, il ne faut écarter aucun risque lié à l'exploitation et au transport des hydrocarbures. La pollution des lacs affecterait l'approvisionnement en eau et en poissons des communautés locales, compromettant leur santé et leur sécurité alimentaire.

C. Exploitation rationnelle et équilibrée des hydrocarbures

Il y a trois intérêts en jeu qu'il faille considérer sur cette question d'exploitation des hydrocarbures en vue d'une exploitation rationnelle : - le besoin d'exploitation pétrolière et gazière, - la nécessité de la protection de l'environnement, - l'intérêt de la communauté.

1. Le besoin économique de l'exploitation

La volonté ou mieux l'objectif du gouvernement congolais est d'exploiter le pétrole pour le développement du pays. Les autorités estiment que les revenus qui seront générés par cette exploitation sont tellement significatifs pour booster le développement du pays.

En effet, la découverte de réserves de pétrole dans un pays est souvent perçue comme un miracle pour son économie. La raison majeure réside dans l'influence considérable des revenus du pétrole sur les budgets des pays où sont découverts des gisements. Comme on le sait, entre la parole et l'acte, entre les projections et la réalité de terrain, il y a souvent un fossé. Que les autorités

²¹ M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, édition EDICEF, 1996, p. 74

et le peuple congolais comptent sur les blocs pétroliers n'échappera pas à cette réalité. Ce qui appelle à la sagesse.

Les gisements peuvent renfermer des quantités colossales de pétrole ou de gaz. L'unité couramment utilisée pour quantifier les volumes de pétrole est le baril (bbl ou b). Un baril équivaut à 42 gallons, soit près de 159 litres (158,9873 litres exactement). L'unité du baril n'est pas une unité légale : elle est utilisée depuis l'origine de son extraction aux États-Unis au XIXe siècle car le pétrole était stocké et transporté dans des tonneaux en bois de 159 litres, appelés barils. Un très bon puits peut produire 10 kb/jour ou plus pendant 20 ans. Un grand gisement peut contenir 1 milliard de barils de réserves ou plus.

2. La nécessité de la protection de l'environnement

Les blocs de la Cuvette centrale, située au cœur du pays, abrite le parc national de la Salonga, qui, comme le parc des Virunga, est inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco. Pourtant l'un des blocs attribués à une société exploitante empiète sur cette aire protégée. La Cuvette abrite également des tourbières, qui stockerait plus de 30 milliards de tonnes de dioxyde de carbone et dont « le rôle central dans la lutte contre les changements climatiques n'est plus à démontrer.

Certaines organisations de défense de l'environnement qui protestent contre ces appels d'offres recommandent au gouvernement d'exploiter d'autres opportunités. Selon elles, le pays peut exploiter les autres ressources qui sont situées en dehors des aires protégées. C'est le cas des minerais, le gaz méthane dans les lacs, des gisements d'or et autres. On quand-même qu'on préserve la nature !

3. L'intérêt de la communauté

La loi du 1er août 2015 portant Régime Général des Hydrocarbures procure un cadre légal plus élaboré qui prend en compte plusieurs éléments devant concourir à une exploitation rationnelle prenant en compte les intérêts de la population. Parmi les améliorations on peut citer :

- la procédure prospection, exploration qui, à travers une étude d'impact environnemental, permet de considérer les risques environnementaux et les droits des communautés ;
- la priorité à donner, dans l'exploitation des concessions, à l'emploi de citoyens congolais et aux services de sous-traitants locaux pour développer les compétences nationales en matière d'hydrocarbures ;
- l'obligation de publier à intervalle régulier sur le site web du ministère des Hydrocarbures, pour chaque concession, les quantités produites, les recettes générées, les montants versés à l'État (redevances, bonus de signature...)

- l'inclusion obligatoire dans chaque CPP de clauses qui couvrent la formation des cadres congolais employés par l'opérateur du contrat, la participation au développement de l'infrastructure communautaire.

Le constat malheureux est que l'application de ces mesures pose souvent problème. La communauté ne tire pas le meilleur bénéfice de l'exploitation des hydrocarbures, comme c'est le cas à Moanda et au Lac Kivu. Par ailleurs, le gouvernement a des difficultés d'assurer la sécurité sur toute l'étendue du territoire nationale, moins encore d'assurer une répartition équitable des revenus. La corruption est un facteur majeur du sous-développement et de la misère des populations. Les opérateurs économiques actuels décrivent les conditions difficiles dans lesquels ils travaillent en République Démocratique du Congo, cela ne suffit pas, les autorités appellent les entreprises d'exploitation du pétrole sans aucune garantie de leur sécurité et sans assouplir les conditions.

L'on se demande, avec la vague actuelle d'exploitation ouverte sur toute l'étendue du territoire nationale, quelle garantie peut-on avoir qu'elle servira effectivement au développement du pays.

Selon certaines ONG, les retombées socio-économiques de l'exploitation pétrolière sont très limitées. Rien ne rassure que l'exploitation pétrolière apportera le développement dont le peuple congolais a réellement besoin. Elles préconisent de développer le tourisme, qui serait plus profitable à l'environnement et aux populations que le pétrole, qui pollue et est voué à disparaître.

CONCLUSION ET SUGGESTIONS

Si l'exploitation du pétrole peut être considérée comme une « aubaine » pour le gouvernement congolais sur le plan économique, son impact environnemental demeure certain. Situé dans le Parc National des Virunga, un des sites reconnu comme patrimoine commun de l'humanité, il importe que des mesures soient prises par le gouvernement pour ne pas détruire cette aire protégée.

Les conséquences environnementales de toute exploitation du pétrole ont toujours été fâcheuses si des mécanismes forts de prévention ne sont pas mis préalablement en place. Les exploitants ne se sont-ils toujours comportés comme des « puissances occupantes » contrôlant un « territoire conquis » ? Des dispositions particulières doivent aussi être prises par le gouvernement au sujet du sort des populations locales (subsistance et santé).

Sans nul doute, le Parc National des Virunga à l'Est du pays, de même que le Parc marin des mangroves, à l'Ouest, reconnus comme des sites du patrimoine commun de l'humanité doit être protégé de manière responsable pour l'intérêt des générations présentes et futures mais aussi les ressources naturelles du pays doivent contribuer au bien-être du peuple. Le droit qu'à chaque pays d'exercer sa souveraineté sur ses ressources naturelles doit être sauvegardé.

D'où les recommandations suivantes s'imposent pour les gouvernements des pays producteurs :

- Lever tous les obstacles légaux et extra-légaux à la transparence et à la surveillance du secteur pétrolier. Les clauses de confidentialité incluses dans les contrats de partage de production sont à abroger ;
- Rendre publics les résultats d'audits indépendants et réguliers des compagnies pétrolières nationales ;
- Incorporer la totalité des revenus pétroliers dans le budget de l'Etat ;
- Affecter les revenus pétroliers aux secteurs prioritaires notamment à l'éducation et à la santé ;
- Collaborer avec les organisations de la société civile engagées dans la surveillance de la gestion et de la redistribution des richesses pétrolières ;
- Considérer la transparence dans la gestion des revenus pétroliers comme un facteur de bonne gouvernance.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la RDC*, Numéro spécial du 5 février 2011.
- Loi n° 15/012 du 1^{er} août 2015 portant régime général des hydrocarbures, in *Journal Officiel*, Numéro spécial du 7 août 2015.
- BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Droit minier et des hydrocarbures en Afrique Centrale : Pour une gestion rationnelle, formalisée et transparente des ressources naturelles*, Editions Larcier, Bruxelles, 2009.
- Jeune Afrique, « Pétrole en RDC : espoirs économiques et inquiétudes environnementales », in *Revue Jeune Afrique*, 11 septembre 2022.
- JUHASZ Antonia et Téllez Chávez Luciana, « Vente de concessions pétrolières et gazières en RDC : attention danger ! », in *Revue Jeune Afrique*, 3 octobre 2022.
- KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, édition EDICEF, 1996.
- PRIEUR M. et DOUMBE BILLE S., *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 1998.
- RESPAUT Bernard, « Les ressources d'hydrocarbures : une source potentielle de stabilisation du pays ? », in *Revue European External Action Service*, à lire e lige sur <https://www.eca-creac.eu/>
- TSASSA Célestin, « Le pétrole au Congo : quel impact réel sur le potentiel productif national ? », in *Revue Tiers Monde*, Vol. 28, n°110, industrialisation, salarisation secteur informel (Avril-Juin 1987), pp. 303-313.