Institut Veblen pour les réformes économiques

ETUDE DE CAS

L'ÉTAT FRANÇAIS DEVANT UN TRIBUNAL D'ARBITRAGE POUR «MONTAGNE D'OR»

AFFAIRE SEVERGROUP ET KN HOLDINGS C. FRANCE (2021)

Sommaire

Introduction 02

Chronologie détaillée 03

1. Genèse et caractéristiques du projet 04

2. Pourquoi la France est-elle attaquée ? 05

3. Un différend déjà porté devant la justice française 06

4. Un différend soulevant des questions économiques, environnementales, et sociales majeures 07

5. A propos de l'arbitrage international 09

L'Institut Veblen pour les réformes économiques est un think tank à but non lucratif qui promeut les politiques publiques et les initiatives de la société civile en faveur de la transition écologique. Il cherche à transformer le modèle économique actuel, profondément insoutenable, dans le respect de la justice sociale et des limites de la planète

https://www.veblen-institute.org/

Contacts :

Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen
dupre@veblen-institute.org - 06.77.70.49.55

Stéphanie Kpenou, Chargée de plaidoyer pour le programme réforme de la politique commerciale
kpenou@veblen-institute.org - 07.86.43.92.99

Introduction

L'Etat français est attaqué par deux sociétés russes d'investissement controlées par un oligarque sous sanction à travers une procédure confidentielle de règlement des différends entre investisseurs et Etats (RDIE ou ISDS en anglais), dans le cadre du mégaprojet minier «Montagne d'Or» en Guyane. Plus de 4,5 milliards de dollars de compensations seraient réclamés par les investisseurs pour ce premier véritable cas majeur d'arbitrage d'investissement contre la France[1].

Cette plainte, a été initiée en 2021 sur le fondement du traité bilatéral d'investissement France-Russie de 1989, à la suite du retrait du soutien du gouvernement français à ce projet, jugé en 2019 par le Conseil de défense écologique incompatible avec les exigences environnementales fixées par l'exécutif[2].

Cette affaire intervient dans un contexte de tensions croissantes entre obligations de protection des investissements étrangers et impératifs de préservation environnementale. Elle questionne la capacité des États à redéfinir leurs priorités en matière de développement durable et de transition écologique face aux engagements contractés dans le cadre des traités d'investissement.

[1] Les deux seuls autres cas antérieurs connus d'arbitrage contre la France (Serter c. France 2013 concernant les droits de propriété de la conception de coques de navires et Encavis et autres c. France 2022, suite à la révision des tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque) ont été interrompus. Un nouveau cas a été enregistré début juin 2025 sur le fondement du traité entre l'Arménie et la France. Il oppose S. Karapetyan, un homme d'affaires russo-arménien propriétaire de l'un des plus grands conglomérats industriels et de construction de Russie – le groupe Tashir - à la France, suite à la saisie de ses biens immobiliers pour des soupçons de blanchiment.

[2] Conseil des ministres restreint pour approfondir les questions écologiques de manière transversale, avec le Premier ministre, les principaux ministres chargés de la transition écologique (Environnement, Économie, Budget, Agriculture, Collectivités Territoriales, Santé, Logement, Outre-Mer et Affaires Étrangères) et des personnalités compétentes qui s'est réuni en 2019 et en 2020.

CHRONOLOGIE DÉTAILLÉE

2011 — Premières études de faisabilité

2016 — Création de la Compagnie minière *Montagne d'Or*

2017 — Mobilisation

- *Collectif « Guyane Stop Or » et premières manifestations d'ampleur*
- *Étude WWF « Montagne d'Or, un mirage économique »*
- *Visite présidentielle d'Emmanuel Macron favorable au projet :*

« Je ne suis pas venu ici pour défendre un projet du XIXe siècle »

2018 — Sondage et déclarations

- *Dépôt par Maïouri Nature Guyane d'un recours contentieux contre le permis d'exploitation*
- *Sondage IFOP : 69 % des Guyanais défavorables*
- *Rapport final critique de la Commission nationale du débat public*
- *Déclaration du ministre de la Transition écologique, François de Rugy :*

« Ma conviction est déjà qu'on ne peut pas le faire tel quel, c'est clair et net »

- *Tribune dans Le Monde de 1 700 scientifiques internationaux dénonçant les risques environnementaux*

2019 — Rappel à l'ordre

- *Rappel à l'ordre du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale pour violation des droits des peuples autochtones*
- *Réunion du Conseil de défense écologique jugeant le projet incompatible avec les ambitions environnementales de la France*
- *Annonce officielle de l'abandon du projet par Emmanuel Macron*
- *Non-renouvellement des concessions minières par arrêté préfectoral*

2020 — Jugement

- *Jugement du tribunal administratif de Guyane : annulation du refus de prolongation des concessions.*
- *Notification formelle d'un différend par Severgroup et KN Holdings via l'arbitrage d'investissement*

2021 — Demande d'arbitrage

- *Rejet de l'appel formé par le Ministre de l'économie par la Cour administrative de Bordeaux*
- *Dépôt officiel de la demande d'arbitrage*

2022 — Décision du Conseil constitutionnel

qui juge certaines dispositions du code minier (issues de la loi de 2011) contraires à la Constitution

2023 — Arrêt du Conseil d'État

qui censure l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux

2024 — Arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux

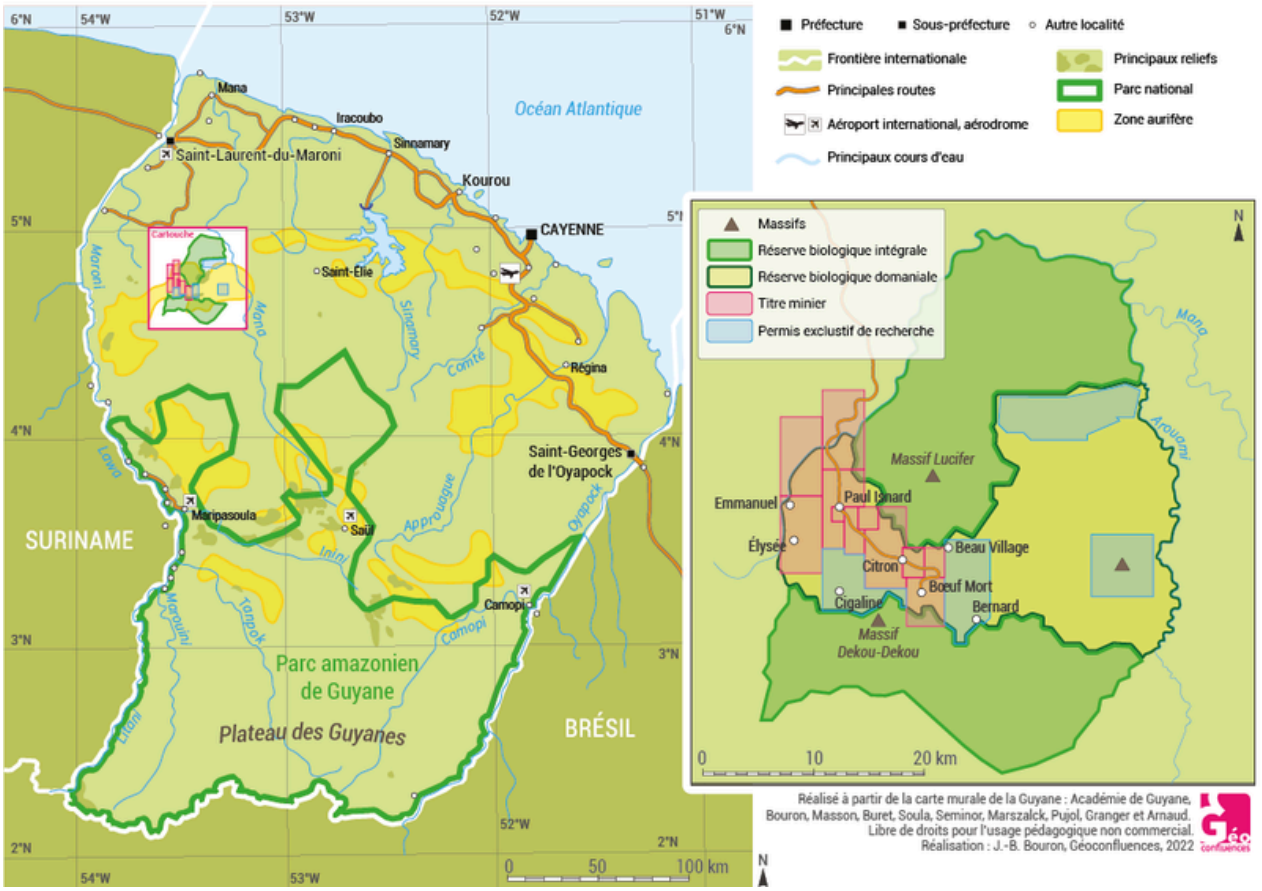
qui confirme la légalité du refus de prolongation de ses deux concessions

Graphisme : Figures libres

1. Genèse et caractéristiques du projet

Le projet «Montagne d'Or» trouve son origine dans la découverte, au début des années 1990, d'un important gisement d'or primaire dans le secteur Paul Isnard, au cœur de la forêt amazonienne guyanaise. Situé à 125 km de piste au sud de Saint-Laurent-du-Maroni, le site se trouve au lieu-dit «Bœuf mort», enclavé entre les deux parties de la Réserve Biologique Intégrale de Lucifer/Dékou Dékou.

Le projet prévoyait une exploitation minière d'une ampleur sans précédent sur le territoire français. Prévue pour une période de 12 ans, le projet devait permettre l'extraction de 85 tonnes d'or. L'exploitation du projet impliquait le creusement d'une mine aurifère à ciel ouvert de 120 à 220 mètres de profondeur, ainsi que plusieurs infrastructures connexes (usine de traitement par cyanuration, ligne électrique de 120 kilomètres, routes d'accès sur plusieurs dizaines de kilomètres, installations portuaires dédiées).



La Compagnie Minière «Montagne d'Or» (CMO), créée en juillet 2016, représentait une joint-venture entre :

- Nordgold (groupe russe) : Détenant 55,01% des parts via des sociétés holdings (Severgroup et KN Holdings), contrôlées par l'oligarque russe Alexei Mordashov.
- Orea Mining (ex-Columbus Gold, société canadienne) : Détenant 44,99% des parts.

Les promoteurs du projet avançaient des retombées économiques positives :

- Investissement initial de 782 millions d'euros
- Création de 750 emplois directs et 3 000 emplois indirects
- Contribution fiscale estimée à 420 millions d'euros sur la durée d'exploitation
- Développement économique pour une région souffrant d'un taux de chômage de plus de 20% en moyenne (chiffre 2019)

2. Pourquoi la France est-elle attaquée?

Les demandeurs sont deux sociétés russes, *Severgroup* et *KN Holdings*, propriétaires de l'entreprise *Nordgold*, qui est elle-même actionnaire à hauteur de 55 % de la Compagnie de la «Montagne d'or», créée en juillet 2016 pour porter le projet minier (exploitation d'un gisement d'or primaire). Alexey Mordashov, oligarque russe placé sous sanctions européennes depuis 2022 [3], contrôle Severgroup et détient, par ce biais, une participation majoritaire dans Nordgold. Ainsi, Mordashov, via Severgroup et Nordgold, pourrait être le bénéficiaire ultime de ce contentieux d'investissement contre la France.

Le contentieux est lié au refus du gouvernement français en janvier 2019 de prolonger pour 25 ans deux concessions minières où est envisagé le projet de mine industrielle aurifère de la «Montagne d'Or».

Ces concessions, initialement accordées sans limite de temps par le préfet de la Guyane en 1946 et 1948, s'achevaient le 31 décembre 2018 en application d'une loi du 15 juillet 1994 ayant remis en cause cette durée illimitée. Une loi de 2011 prévoyait que la prolongation des concessions pour des gisements exploités à cette date serait accordée de droit.

[3] https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/subjects/136153

Le projet «Montagne d'or», mine à ciel ouvert, avait fait l'objet de campagnes de mobilisation importantes au niveaux local et national en raison des impacts massifs attendus sur l'environnement : traitement par cyanuration entre deux réserves à haute valeur de biodiversité et déboisement de plus de **1500 hectares** y compris de forêts primaires sur un site abritant **127 espèces végétales et animales protégées**[4]. Plusieurs études indiquant que les retombées économiques du projet seraient bien inférieures à celles annoncées avaient également été publiées[5].

Ces éléments avaient conduit le Conseil de défense écologique[6] à annoncer en mai 2019 que le projet en l'état ne se ferait pas en raison de son incompatibilité avec les exigences environnementales fixées par le gouvernement français.

Par la suite, le gouvernement français a décidé au printemps 2019 de ne pas renouveler pour 25 ans (refus implicite) la concession minière sur laquelle était envisagé le projet industriel de la «Montagne d'Or».

C'est cette décision de non-renouvellement que les investisseurs contestent.

3. Un différend déjà porté devant la justice française

- **Jugement du tribunal administratif de Guyane du 24 décembre 2020** : La société Compagnie minière «Montagne d'Or» a demandé au tribunal l'annulation des décisions implicites de refus de prolongation des concessions. Le tribunal a fait droit à cette demande dans un jugement qui enjoint aussi l'administration de prolonger les concessions concernées.

- **Rejet de l'appel formé par le Ministre de l'économie par l'arrêt de la cour administrative de Bordeaux du 16 juillet 2021** : la cour estime que les conditions fixées par la loi en 2011 pour la prolongation des concessions n'autorisent pas le ministre à opposer des motifs environnementaux aux demandes de prolongations des concessions.

[4] https://fne.asso.fr/dossiers/montagne-d-or-en-guyane-un-projet-minier-destructeur-pour-la-foret-amazonienne
[5] idem et https://www.wwf.fr/sites/default/filesdoc-2019-02/201811_Synthese_Potentiel_developpement_economique_durable_Guyane_Deloitte-min.pdf
[6] Voir la note [2]

- **Décision du 18 février 2022**[7] **du Conseil constitutionnel** (QPC n° 2021-971, saisine par le Conseil d'État, le 6/12/2021) : certaines dispositions du code minier (issues de la loi de 2011) sont déclarées contraires à la Constitution, et notamment à la Charte de l'environnement, parce qu'elles ne prévoient pas que l'administration doit prendre en compte les conséquences environnementales de la prolongation, d'une concession minière avant de se prononcer.

- **Arrêt du 19 octobre 2023**[8] **du Conseil d'État** qui censure l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 16 juillet 2021.

- **Arrêt du 27 novembre 2024**[9] **de la cour administrative d'appel de Bordeaux** qui confirme la légalité du refus opposé par l'administration aux demandes de la société Compagnie minière «Montagne d'Or» de prolongation de ses deux concessions.

Pour maximiser les chances de renverser la décision du gouvernement, les investisseurs ont actionné toutes les voies possibles de recours, via les tribunaux nationaux et via l'arbitrage d'investissement.

Le 8 juin 2021, Severgroup et KN Holdings ont entamé une procédure arbitrale contre la France en vertu de l'accord de protection des investissements de 1989 entre la France et la Russie.
Les demandeurs allèguent que la République française a violé plusieurs dispositions du traité en lien avec leurs droits d'exploiter de l'or et d'autres ressources dans la zone de «Montagne d'Or» en Guyane française.

4. Un différend soulevant des questions économiques, environnementales, et sociales majeures

- **Des retombées économiques moindres**
  Plusieurs études contredisent les promesses économiques du projet «Montagne d'Or». Par exemple, dans une étude[10] de 2017 le WWF souligne que le modèle économique du projet reposait sur des hypothèses très optimistes quant au cours de l'or, au taux de change euro/dollar et au taux d'actualisation. Sur la base de paramètres plus réalistes, le projet devenait potentiellement déficitaire malgré des **subventions massives estimées à 420 millions d'euros** (équivalant à 560 000€ par emploi créé).

  Un rapport de 2018 commandité par le WWF au cabinet Deloitte conclut par ailleurs que le secteur extractif génère les effets d'entraînement les plus faibles sur l'économie locale parmi les 36 secteurs étudiés. A production équivalente, ce secteur crée une valeur ajoutée et des emplois quatre fois inférieurs à ceux du secteur de la construction, avec des risques environnementaux majeurs entraînant des coûts substantiels de dépollution et de santé publique.

[7] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045189772
[8] https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000048234608
[9] https://bordeaux.cour-administrative-appel.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/projet-montagne-d-or-en-guyane-les-concessions-minieres-ne-seront-pas-prolongees

Enjeux environnementaux

Le projet «Montagne d'Or» menaçait directement l'une des zones les plus riches en biodiversité de la planète.

L'exploitation minière aurait entraîné la déforestation de 1 513 hectares de forêt tropicale, dont 575 hectares de forêt primaire jamais exploitée, abritant des écosystèmes uniques et irremplaçables. Ces zones, classées comme étant de haute valeur en biodiversité (HVB), constituent des sanctuaires pour la faune et la flore amazoniennes.

L'étude d'impact environnemental a identifié la présence de 127 espèces[11] protégées sur le site (parmi lesquelles des espèces emblématiques comme le jaguar et le tapir terrestre). De nombreuses espèces d'oiseaux endémiques, certaines n'existant nulle part ailleurs dans le monde, auraient également été affectées.

Le projet aurait provoqué une fragmentation écologique majeure en rompant les corridors biologiques essentiels à la survie des espèces[12].

Vulnérabilité aux catastrophes

La localisation du projet dans une zone à forte pluviométrie (3 000 mm de précipitations annuelles) amplifie considérablement les risques environnementaux.

Les fortes pluies caractéristiques du climat amazonien augmentent le risque de rupture des digues de rétention, un scénario catastrophique qui pourrait libérer des millions de mètres cubes de résidus toxiques dans l'environnement[13].

Atteintes aux droits humains et droit des populations autochtones

Le projet, impliquant une déforestation massive et la destruction d'écosystèmes indispensables, aurait eu des conséquences considérables sur les droits à un environnement sain, à la vie culturelle et matérielle des populations autochtones[14].

En 2018, saisie du projet «Montagne d'Or», la Commission nationale du débat public (CNDP) avait organisé pendant plusieurs mois un débat public à l'échelle de la Guyane, marqué par de fortes tensions entre les opposants et les partisans du projet. La Présidente de la CNDP soulignait que les populations autochtones ont vu leur parole décrédibilisée par des élus guyanais et des représentants de la compagnie «Montagne d'Or» lors de débats publics[15].

[10] https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/montagne-dor-mirage-economique

[11] https://www.wwf.fr/sengager-ensemble/relayer-campagnes/montagne-dor

[12] Les précédents internationaux sont éloquents : la catastrophe de Brumadinho au Brésil en 2019, qui a causé 270 morts et une pollution massive, ou celle de Baia Mare en Roumanie en 2000, qui a contaminé le Danube sur des centaines de kilomètres, illustrent tragiquement les conséquences potentielles d'une défaillance des infrastructures minières. Dans le contexte guyanais, où les écosystèmes sont particulièrement sensibles et les moyens d'intervention limités, une telle catastrophe aurait des conséquences irréversibles.

[14] https://ishr.ch/fr/actualites/guyane-francaise-lonu-somme-la-france-de-revoir-sa-copie-sur-le-projet-montagne-dor/ ; https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/en-guyane-les-peuples-autochtones-oublies

[15] https://ishr.ch/fr/actualites/guyane-francaise-lonu-somme-la-france-de-revoir-sa-copie-sur-le-projet-montagne-dor/

5. A propos de l'arbitrage international

Septembre 2020 : Notification formelle de différend par Severgroup et KN Holdings

Octobre 2020 - mai 2021 : Phase de négociation amiable infructueuse

8 Juin 2021 : Dépôt officiel de la demande d'arbitrage

Août 2021 : Constitution du tribunal arbitral

Octobre 2021 : Révélation publique de la procédure par IAReporter

Depuis 2021 : Procédure en cours selon les règles UNCITRAL

Mars 2025 : La Cour permanente d'arbitrage annonce que le tribunal d'arbitrage Severgroup c. France («Montagne d'or») pourrait recevoir des observations d'amicus curiae, invitant les tiers qui seraient intéressés à soumettre une demande d'autorisation de dépôt d'amicus curiae d'ici le jeudi 10 avril 2025.

Au moins deux demandes ont été déposées : la première par le Collectif des Premières Nations, l'Organisation des Nations Autochtones de Guyane, WWF France et l'Institut Veblen, représentés par le Cabinet Baldon Avocats et la seconde par Guyane Nature Environnement et Notre Affaire à tous, représentés par les avocat·e·s Charlotte Matthews, Ugo Birchen et Maria Dziumak.

Juin 2025 : Le tribunal a rejeté les demandes du WWF France, de l'Institut Veblen pour les réformes économiques et de Notre affaire à tous, sans donner de justification.

Juillet 2025 : Deux amicus curiae au moins ont été transmis au tribunal par le Collectif des Premières Nations et l'Organisation des Nations Autochtones de Guyane, et par Guyane Nature Environnement.