

**SEMINAIRE INTERNATIONAL SUR LES  
COMPAGNIES EXTRACTIVES, LES PEUPLES  
AUTOCHTONES ET LES DROITS DE L'HOMME:  
ETABLIR UN CADRE POUR LA  
CONSULTATION, LE PARTAGE DES  
BENEFICES ET LA RESOLUTION DES  
CONFLITS**



**Moscou, 3-4 décembre 2008**

**ETUDE DE CAS: LE PROJET MINIER GORO NICKEL ET  
L'ACCORD DU 27 SEPTEMBRE 2008  
NOUVELLE-CALEDONIE**

*Note préparée par Jérôme BOUQUET-ELKAÏM, Avocat  
Pour le Comité Rheebeu Nuu*

## 1.

## DETAILS PERSONNELS

- **Nom et Prénom:** BOUQUET-ELKAÏM Jérôme
- **Organisation:** Avocat du Comité Rheebeu Nuu et du Sénat Coutumier de Nouvelle-Calédonie
- **Pays:** France
- **E-mail:** jbouquetelkaim@dml-avocats.com
- **Telephone:** +33.2.23.20.90.50; portable +33.6.07.82.14.13.

## 2.

## INFORMATIONS DE FOND

### 2.A Le contexte Calédonien

---

#### Bref aperçu géographique et historique de la Nouvelle-Calédonie:

1. La Nouvelle-Calédonie est un archipel mélanésien d'Océanie qui comprend une île principale, la Grande Terre, et les Iles Loyauté. Sa superficie est d'environ 19 100 km<sup>2</sup>. Elle est située dans l'océan Pacifique à 1 500 km à l'est de l'Australie et à 2 000 km au nord de la Nouvelle-Zélande.

2. La population de la Nouvelle-Calédonie a été estimée à 230 789 habitants en 2004. En 1998, la population mélanésienne représentait 44,1%, contre 34,1% de descendants européens historiques, 11,6% de polynésiens, 1,4% de vanuatus, 2,5% d'indonésiens, 1,4% de Vietnamiens, 0,4% de chinois et 4,5% d'euro péens issus d'une immigration récente.

3. Les premiers habitants de la Nouvelle-Calédonie auraient posé le pied sur le territoire, il y a environ 3 300 ans durant la période dite Lapita. Durant la période suivante, Naia Oundjo, qui démarre il y a 2200 ans, les Kanaks (terme qui viendrait de l'hawaïien *kanaka* signifiant « homme ») maîtrisent l'art de la pierre polie et développeront ensuite leur civilisation sur la culture de la terre (ignames et taros).

5. La Nouvelle-Calédonie est proclamée colonie française à Balade le 24 septembre 1853. Elle servira ensuite de lieu de déportation pour les insurgés de la Commune de Paris et ceux la colonie d'Algérie. Après la seconde guerre mondiale, la France abandonne le terme de colonie et abolit le code de l'indigénat. La Nouvelle-Calédonie reste toutefois sous souveraineté française.

#### La nouvelle calédonie et le Peuple Kanak

6. La Nouvelle-Calédonie figure sur la liste de l'ONU des pays à décoloniser.,

7. Durant à la période dite des « Événements » (1984-1988) le peuple kanak va revendiquer son autodétermination. Les affrontements entre partisans de l'indépendance et opposants dégénèrent en insurrection et culminent en 1988 avec l'exécution des preneurs d'otages de la grotte d'Ouvéa. Cet épisode pousse les deux camps à négocier aboutissant à la signature des Accords de Matignon le 26 juin 1988 prévoyant la mise en place d'un statut transitoire devant se solder par un référendum d'autodétermination.

8. Cet accord sera complété par l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 qui a prévu, d'une part, une autonomie et de nouvelles institutions et, d'autre part, a reconnu l'identité kanake et des droits spécifiques en découlant. Un référendum sur l'accès à la pleine souveraineté interviendra en 2014.

### La nouvelle calédonie et "l'or vert"

9. Après la seconde guerre mondiale, le Territoire connaît une croissance économique rapide grâce à l'exploitation du nickel. La Nouvelle-Calédonie va devenir alors le troisième producteur mondial, ses réserves de nickel représentent environ 25% de la réserve mondiale. Le « boom du nickel » entraînera également de nouvelles vagues d'immigration.

10. Parallèlement à l'Accord de Matignon de 1988, afin de permettre le rééquilibrage économique souhaité par les indépendantistes, l'accord de Bercy a permis la création d'un projet minier géré à 51% par les kanaks via la société SMSP dans le Nord de la Grande Terre.

Dans un même temps suite à la cession par l'Etat Français (BRGM) du gisement minier de Goro à la Société Inco, le projet minier Goro-Nickel a vu le jour dans le Sud.

11. Compte tenu du contexte spécifique de la Nouvelle Calédonie, ce projet de développement minier a focalisé les préoccupations de la population autochtone concernée et été à l'origine d'un processus ayant conduit à la signature d'un accord entre les représentants autochtones et l'entreprise en date du 27 septembre 2008, intitulé "*Pacte pour un Développement Durable du Grand Sud*"

## **2.B Les acteurs**

---

12. Un certain nombre d'acteurs ont été impliqués dans la signature de l'accord relatif au projet Goro-Nickel:

- **La Société GORO-NICKEL:** filiale du groupe VALE-INCO (depuis le rachat de Inco par Vale en 2006), en tant que porteur de projet;
- **Le Comité Rheebeu Nuu:** Ong Kanake ayant pour objet la protection de l'environnement et des droits autochtones qui a porté les oppositions et revendications autochtones face au projet;
- **Le Sénat Coutumier de Nouvelle-Calédonie,** instance de représentation des coutumiers créée par l'Accord de Nouméa. Il a une compétence consultative sur les projets de loi du pays ayant une incidence sur la coutume. Il s'intéresse à ce titre au schéma minier, et à la prise en compte des droits autochtones dans la législation calédonienne dans le cadre de l'activité minière.
- **Le Conseil Coutumier de l'Aire Djubea Kapone:** institution représentative des chefferies de l'aire coutumière Djubea Kapone (Grand Sud calédonien). Il a rejoint les négociations qui ont conduit à l'accord durant l'été 2008.
- **Les chefferies du Grand Sud:** elles ont été en grande partie à l'origine de la création du Comité Rheebeu Nuu. Elles représentent les populations directement concernées par le projet.

13. D'autres parties ont été impliquées dans le processus qui a conduit à l'accord, sans toutefois en être signataires:

- **La Province Sud:** la Nouvelle Calédonie est découpée en trois Provinces dont la Province Sud qui accueille le projet. La Province Sud a délivré à la Société Goro Nickel les autorisations nécessaires à la réalisation de son projet. Elle est par ailleurs actionnaire du projet Goro-Nickel.
- **L'Etat Français:** il a conservé, en Nouvelle-Calédonie, les compétences en matière de justice, de sécurité et de maintien de l'ordre. Il a par ailleurs cédé le gisement de Goro à l'entreprise, et facilité le montage financier du projet par l'octroi d'une défiscalisation.

### **3.B Situation**

---

#### **Bref descriptif du projet**

14. La société INCO Ltd s'intéresse aux gisements de nickel Calédonien dès 1903. L'implantation d'INCO Ltd se pérennisera avec l'exploitation du chrome de la mine de Tiebaghi dans le nord Calédonien puis avec sa filiale Goro Nickel après la cession du gisement de Goro en 1992.

15. La Société GORO NICKEL testera d'abord un procédé hydrometallurgique novateur de traitement des minerais de Goro en faisant fonctionner dès 1999 une usine pilote, avant d'annoncer, en 2001, la création d'une usine commerciale. Les premiers grands travaux démarreront en 2002. En 2003, une révision approfondie du projet sera engagée puis différents permis de construire et une autorisation d'exploiter seront délivrés en octobre 2004.

16. Outre le site d'extraction du minerai le projet comprend:

- Une usine hydrométallurgique de traitement du minerai
- Un site de stockage de résidus épaissis
- Une centrale thermique
- Une base vie,
- Un port.

#### **L'environnement humain du projet**

17. Le projet borde les tribus kanakes de Goro, Unia, Touaourou, Yaté, Saint-Louis, de l'île Ouen et de l'île des Pins.

18. Les populations autochtones du secteur sont en partie dépendante de l'agriculture vivrière et de la pêche traditionnelle de subsistance, pour ce qui est des clans de la mer.

19. Selon la tradition kanak, les espaces du grand sud sont habités physiquement et spirituellement suivant une organisation spatiale et des cycles relevant des différents aspects de la tradition ou des mythes fondateurs. Il y a les différents lacs, les grandes rivières, etc. Leurs dépositaires traditionnels y séjournent selon différents cycles. Les forêts et le maquis minier abritent les plantes médicinales et les plantes mythiques.

#### **L'environnement naturel du projet**

20. Le Grand Sud calédonien est marqué par son importante biodiversité terrestre et marine. L'environnement du site est composé de montagnes, de lacs, de zones humides, de forêts primaires ou de maquis miniers qui comprennent de nombreuses espèces endémiques.

21. L'environnement marin est aussi très riche. La baie de Prony qui borde le site est fréquentée par les baleines à bosse et le lagon calédonien a récemment été classé au Patrimoine Mondial de l'UNESCO.

22. Cette biodiversité terrestre et marine constitue l'habitat naturel de toutes les espèces vivantes et donc de tous les totems des clans Kanaks de la terre et de la mer. Certains mythes fondateurs traduisent un rapport particulier entre les clans et les sites naturels de l'espace du grand Sud

### 3.A Défis en terme de consultation

---

23. L'Accord de Nouméa a reconnu que le peuple Kanak était le peuple autochtone de Nouvelle-Calédonie: *"ce territoire n'était pas vide... L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre"*.

24. Cette reconnaissance ne s'est pas traduite par un droit de participation et de consultation des populations autochtones.

D'une part, les institutions politiques reposent sur un système représentatif classique. La seule exception réside dans le Sénat Coutumier mais qui n'a qu'un avis consultatif sur les lois du pays. D'autre part, dans le cadre de projets de développement la consultation des populations autochtones et le principe du consentement préalable libre et éclairé ne sont pas prévus.

25. Pour le projet Goro Nickel, la délivrance par la Province des autorisations d'exploiter était soumise au droit commun. Une enquête publique ouverte à toute la population était prévue, mais le consentement spécifique des populations autochtones impactées n'était pas requis; de même la pour les permis de construire et autres titres miniers.

Le défi en terme de consultation consistait donc à aller au-delà du cadre légal existant.

### 3.B Défis en terme de partage des bénéfices

---

26. Cette question est intimement liée au statut de la terre et de la propriété foncière. Différents actes de prise de possession sont intervenus au moment de la colonisation. Les terres se décomposent aujourd'hui en terres privées relevant du droit commun de la propriété, en terres relevant du domaine public (aujourd'hui des Provinces). Enfin il existe des terres coutumières appartenant collectivement aux kanaks (réserves coutumières et GDPL).

27. Le projet Goro-Nickel est situé sur des terres relevant du domaine public de la Province Sud, et sur lesquelles, au regard du droit calédonien et français, les tribus kanak n'ont aucun droit. Les titres coutumiers n'étant pas pris en compte et les Kanaks n'étant officiellement pas titrés sur les terres concernées, aucun partage de bénéfice ne s'imposait.

28. Le défi en terme de partage des bénéfices, consistait donc à s'attacher à la réalité historique, sociale et politique des kanak et à la valeur morale des normes internationales de droits de l'homme.

### 3.C Défis en terme de résolution de conflit

---

29. La conduite du projet a été matière à conflit. La cause première réside moins dans le principe du projet en lui même, que dans l'absence de prise en compte par le droit positif des acquis de l'accord de Nouméa ainsi que des normes internationales de droit des peuples autochtones.

30. Ainsi, le projet Goro Nickel peut contribuer au développement local. Mais le fait que l'industriel soit dispensé par la loi du consentement des populations autochtones et d'une compensation des impacts sociaux et culturels, a conduit, en l'absence de négociations, à un conflit ouvert.

31. Différents blocages du site minier sont intervenus en 2004, 2005, et 2006. En 2006, le conflit a failli dégénérer en insurrection armée. Le conflit a également pris une dimension judiciaire, à travers les poursuites pénales contre des militants kanaks et à travers les procédures engagées par les kanaks à l'encontre des autorisations d'exploiter de l'industriel ou pour faire stopper les travaux.

32. Il existait donc, dans la signature d'un accord, un réel défi en terme de résolution du conflit en cours et de prévention de conflits futurs.

## 4.

## ELEMENTS DE L'ACCORD

### 4.A Réalisations en terme de consultation

---

33. **En premier lieu**, l'accord qui a été signé entre la Société GORO-NICKEL et les instances autochtones, traduit la mise en oeuvre du principe du consentement préalable libre et éclairé prévu à l'article 32 de la déclaration sur les droits des peuples autochtones.

34. **En second lieu**, l'accord a organisé, pour l'avenir, un mécanisme de consultation sur les aspects environnementaux avec la mise en place d'un Conseil consultatif coutumier environnemental (CCCE).

35. Celui-ci est composé de 15 membres issus des instances représentatives autochtones. Il donnera des avis sur le plan d'exploitation des espaces susceptibles d'être impactés, sur les programmes de surveillance environnementale et les programmes de suivi des opérations, sur les résultats des opérations de surveillance du site, sur le bilan environnemental annuel, sur les plans d'intervention environnementaux, d'intervention d'urgence et les plans de fermeture, etc.

36. Il est prévu que le CCCE soit informé par l'industriel du contenu et de l'avancement de tous les dossiers de demande de permis environnementaux sur lesquels il pourra également émettre des avis ou recommandations, ainsi que des mesures correctives prises en cas de non-conformité aux permis environnementaux ou autorisations.

37. Par ailleurs, le CCCE a la faculté de décider de la conduite d'études environnementales concernant l'exploitation et son impact. Un budget étant affecté à cet fin par Goro Nickel.

38. Enfin, le CCCE élaborera une stratégie de mise en valeur du savoir traditionnel kanak au sein des opérations.

39. Le CCCE est assisté d'une équipe de 8 techniciens environnementaux autochtones chargés d'assurer un suivi et un contrôle environnemental du projet Goro-Nickel et d'établir des rapports indépendants.

### 4.B Réalisations en terme de partage des bénéfices

---

40. L'accord n'a pas prévu de partage des bénéfices notamment à raison des contraintes du cadre législatif exposées plus haut. Une référence à la nature spécifique de la relation des autochtones à la terre et à l'empreinte physique du projet a toutefois été introduite. Un titre IV, article 23 a ainsi laissé ouverte la possibilité de futures négociations notamment sur la question de la prise de participation.

41. L'accord a cependant mis en place, **en premier lieu**, un mécanisme permettant une compensation des impacts sociaux culturels du projet et le financement de projets autochtones en matière de développement durable.

42. Ce mécanisme repose sur la création d'une fondation d'entreprise dirigée par un conseil d'administration composé de 8 représentants autochtones, de 2 représentants de Goro-Nickel et d'un représentant des salariés de l'entreprise.

43. Cette fondation a vocation à financer des projets issus des communautés autochtones impactés dans le domaine du développement social et culturel, de la protection de l'environnement, de la formation et l'éducation, du développement d'activités économiques durables, de toute autre initiative contribuant au développement participatif et durable des communautés du Grand Sud. L'entreprise a affecté à la fondation une dotation de 6,8 millions de dollars US pour les 5 premières années, puis d'un montant de 1,4 millions de dollars US par an pendant 30 ans

44. **En second lieu**, l'accord a prévu un programme de reboisement des zones non impactées par le projet.

45. Ce programme sera financé par l'industriel à hauteur de 25,5 millions de dollars US sur 30 ans. Il sera géré par la population locale à travers une association de reboisement composée en majorité de représentants autochtones. La création de pépinières satellites développées dans les tribus et sur les terres coutumières est prévue. L'objectif de production est de 250.000 à 500.000 plans par an, l'entreprise s'est engagée à utiliser ces plans à hauteur de 880 millions à 1,2 milliards de CFP sur 30 ans.

46. En conséquence, aucun partage direct des bénéfices n'est organisé, par exemple sous forme de participation au capital ou de rente. En revanche, les mécanismes mis en place permettent aux communautés autochtones de bénéficier de retombées économiques du projet.

47. Les mécanismes mis en place dans le cadre de la fondation et de l'association de reboisement, visent en outre à garantir une utilisation des fonds qui soit transparente et surtout permette un développement équilibré des communautés à travers le financement de projets qui soient en adéquation avec leurs référents sociaux culturels. La large participation des instances coutumières, permet également de s'assurer que les projets financés coïncident avec l'intérêt collectif des tribus.

#### **4.C Réalisations en terme de résolution de conflit**

48. L'accord conclu le 27 septembre 2008 a indéniablement permis la résolution d'un conflit. Il a expressément prévu l'extinction de toutes les contestations en cours devant les différents tribunaux.

49. Il a par ailleurs prévu une renonciation des différentes parties à toutes actions violentes ou illégales et a posé les principes du dialogue et de la bonne foi comme nouvelles bases de relation entre les parties.

50. Afin de prévenir d'éventuels conflits futurs nés de l'accord, le recours à un mécanisme d'arbitrage a été prévu.

51. Différents enseignements peuvent être tirés du processus ayant conduit à l'Accord du 27 septembre 2008:

a) Les droits des peuples autochtones relèvent du bloc des droits de l'homme. La réalisation d'un audit "droit de l'homme" en amont de tout montage de projet d'exploitation des ressources naturelles devrait être envisagé afin d'identifier d'éventuelles méconnaissances des droits autochtones susceptibles d'être induites par le projet et d'envisager des mesures compensatoires. Une telle démarche peut présenter un intérêt en terme de prévention des conflits et donc de gestion des risques dans le cadre d'un montage de projet.

b) La dignité des populations autochtones est souvent en cause dans les projets d'exploitation des ressources naturelles. Toute compensation devrait donc être envisagée non comme une simple libéralité, mais comme la contrepartie des droits internationalement reconnus aux peuples autochtones, notamment de leur droit à la terre. Dans ce sens, un partenariat de bonne foi avec les communautés concernées devrait être préféré à une politique de communication et de sponsoring gérés unilatéralement par une entreprise auprès des communautés impactées. Ces pratiques peuvent en effet générer des tensions sociales, voire être perçues comme des manifestations déplacées; là où un partenariat peut être la base de relations solides et durables.

c) Le droit national est souvent en décalage par rapport au droit international des peuples autochtones. Le fait pour une entreprise d'asseoir son projet uniquement sur le droit interne ne la met pas nécessairement à l'abri de conflits avec les populations autochtones impactées. Le consentement préalable, libre et éclairé des populations autochtones devrait donc être recherché dans le cadre de tout projet privé, même s'il n'est pas envisagé par le droit national.

d) Le consentement préalable des populations autochtones peut aisément être intégré dans le cadre des procédures administratives de concession ou d'autorisation d'exploitation des ressources naturelles. Dans un souci de prévention des conflits et de garanties des droits autochtones, la législation des Etats devrait prévoir, a minima, que toute autorisation ou concession soit soumise à l'avis préalable des communautés autochtones concernées.

e) Le consentement et la participation des peuples autochtones doivent être obtenu à travers des interlocuteurs qui soient effectivement représentatifs. En cas de divisions au sein de la société autochtone, l'intérêt d'une entreprise qui souhaiterait parvenir à un accord solide et durable est de réunir l'ensemble des interlocuteurs. La stratégie qui consisterait à jouer des divisions existantes pour parvenir à un accord a minima ou au consentement d'un interlocuteur non représentatif, ne permet pas d'écarter les risques de conflit à moyen et long terme.

f) Le partage des bénéfices doit être organisé de manière à ce qu'il n'entraîne pas une déstructuration de la société traditionnelle autochtone. La participation des institutions coutumières garantes de l'équilibre collectif aux mécanismes mis en place est donc importante.

g) Il peut exister une synergie réelle entre la garantie des droits autochtones et les intérêts de l'entreprise et de l'Etat dans le cadre des objectifs de développement durable. Le fait pour un Etat ou une entreprise d'appréhender la mise en oeuvre des droits autochtones, à travers les obligations environnementales qui leur incombent peut faciliter la définition d'un intérêt commun. Les Etats à cet égard devraient garder un rôle d'arbitre en cas de conflit.