

RESSOURCE NATURELLE

1. Contenu de la notion

La notion de ressource naturelle est largement utilisée par le droit de l'environnement, sans pour autant faire l'objet d'une définition qui permette d'en circonscrire le contenu. Il faut toutefois commencer par citer, en droit international, la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968 (*signée à Alger le 15 septembre*) qui indique : « "ressources naturelles" signifie ressources naturelles renouvelables, c'est à dire les sols, les eaux, la flore, la faune » (*article III*). La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003 (*signée à Maputo le 11 juillet*) apporte un complément en incluant dans les ressources naturelles : « les ressources naturelles renouvelables, tangibles et non tangibles, notamment les sols, les eaux, la flore et la faune, ainsi que les ressources naturelles non renouvelables » (*article V.1*). Ces définitions permettent une première approche de la notion, ayant surtout pour fonction de préciser le champ d'application des conventions concernées. Mais leur manque de précision terminologique ne permet pas de s'y référer de manière absolue, la liste donnée n'étant qu'indicative.

En droit français, le Code de l'environnement associe les ressources naturelles aux espaces et milieux naturels, aux sites, aux paysages, à la qualité de l'air, aux êtres vivants et à la biodiversité, déclarant que l'ensemble fait partie du patrimoine commun de la nation (*article L. 110-1*). Elles sont donc l'une des composantes de ce tout, cette énumération semblant toutefois davantage destinée à rassembler qu'à identifier des éléments précis. Afin de mieux cerner ce que peut comprendre la notion de ressource naturelle, il faut se tourner vers certaines dispositions spécifiques du Code de l'environnement. Tout d'abord, il ressort du régime de prévention et réparation de certains dommages à l'environnement que les sols, les eaux et les espèces et habitats naturels sont des ressources naturelles, sans pour autant que cette liste prétende être exhaustive. Ces ressources naturelles assurent des fonctions – des services écologiques – pour leur bénéfice ou celui du public (*article L. 161-1*). Ensuite, les règles applicables à l'étude d'impact indiquent que figurent parmi les ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité (*article R. 122-5*). Enfin, les mesures relatives à la gestion intégrée de la mer et du littoral évoquent les ressources naturelles minérales, biologiques et énergétiques (*article R. 219-1-1*).

Ces indications, pour disparates qu'elles soient, convergent néanmoins pour faire apparaître qu'au centre de la notion de ressource naturelle se trouvent des éléments tels que les sols, les eaux et la diversité biologique. Il n'est toutefois pas possible de s'y limiter : l'usage systématique du pluriel – les ressources naturelles – dans les textes juridiques, permet de déployer le potentiel extrêmement englobant de cette notion à l'égard de tout ce que la nature

offre comme richesse exploitable. La Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles, adoptée en 2005 par la Commission européenne, retient une définition qui traduit ce caractère, tout en proposant une approche exhaustive : les ressources naturelles comprennent « les matières premières comme les minéraux, la biomasse et les ressources biologiques ; les milieux comme l'air, l'eau et le sol ; les ressources dynamiques comme le vent, la géothermie, les marées et l'énergie solaire ; et l'espace (surface de terre) » (*Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2005) 670 final, 21.12.2005*). Le point commun de ces ressources est d'être utilisées par les êtres humains pour leurs besoins propres, l'intervention du droit visant à encadrer cet usage plus qu'à déterminer un statut juridique.

2. L'objectif d'une gestion durable

La Charte de l'environnement de 2004 débute en considérant « que les ressources et équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité » et poursuit en affirmant que « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ». Ces dernières sont donc à la fois vitales pour l'être humain et surexploitées par lui. Le constat d'une utilisation abusive des ressources naturelles sous-tend l'élaboration de la plupart des règles juridiques qui leur sont applicables. La fonction du droit est de poser des limites, comme l'indique le Code de l'environnement dans sa réglementation relative à la chasse : « le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources » (*article L. 420-1*). Plus généralement formulé, la connaissance, la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état, la gestion des ressources naturelles, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'elles fournissent « sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (*article L. 110-1*).

Cet enjeu d'une durabilité des ressources naturelles est très largement transcrit dans le droit, à tous les échelons. En Europe, il s'exprime par exemple à travers l'adoption de la Stratégie thématique précédemment citée, mais aussi dans l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon lequel « l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles » constitue l'un des objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. Le 7^e Programme d'action pour l'environnement décrit, pour 2050, la vision d'une économie « dans laquelle les ressources naturelles sont gérées de manière durable » (*Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », JOUE L 354 du 28.12.2013, p.171*). En droit international, cette gestion durable est recherchée par les nombreuses conventions régionales régissant la pêche, principalement en imposant des quotas de prélèvement. La convention de Rio de 1992 retient notamment comme objectifs la conservation de la diversité biologique et

l'utilisation durable de ses éléments (*article 1^{er} de la convention sur la diversité biologique*). La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003 établit ce lien entre ressources naturelles et développement durable, dans un article spécifiquement dédié, qui prévoit, par exemple, que la conservation et la gestion des ressources naturelles soient traitées comme une partie intégrante des plans de développement nationaux et locaux (*article XIV*). Au-delà de ces textes spécifiques, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a fait de « l'utilisation efficace des ressources » l'un de ses thèmes prioritaires (*UNEP, Global Outlook on Sustainable Consumption and Production Policies : taking action together, 2012 ; UNEP, ABC of SCP. Clarifying Concepts on Sustainable Consumption and Production, 2010 ; <http://www.unep.org/french/resourceefficiency>*).

En France, la loi Grenelle 1 propose désormais d'assurer « un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles » (*article 1 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*). Celui-ci a été détaillé dans le Code de l'environnement, par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*loi n° 2015-992 du 17 août 2015*). Il s'agit de s'engager vers une économie circulaire, qui « vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires » (*article L. 110-1-1*). Elle implique de prévenir la production de déchets, de concevoir écologiquement les produits, d'utiliser des matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, ou encore d'allonger la durée du cycle de vie des produits. Il en résulte l'affirmation selon laquelle les dispositions du Code de l'environnement « ont pour objet, en priorité, de prévenir l'utilisation des ressources, puis de promouvoir une consommation sobre et responsable des ressources, puis d'assurer une hiérarchie dans l'utilisation des ressources, privilégiant les ressources issues du recyclage ou de sources renouvelables, puis les ressources recyclables, puis les autres ressources, en tenant compte du bilan global de leur cycle de vie » (*article L. 110-1-2*). Il ne s'agit plus seulement de limiter l'exploitation, mais de réorganiser les usages des ressources naturelles, en préconisant une méthodologie à l'inverse des pratiques antérieures : librement se servir dans le grand réservoir de la nature n'est plus possible.

3. Ressources naturelles et communs

En droit international, l'Assemblée générale des Nations unies a été le lieu d'une affirmation d'un droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles (*résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962 « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles »*). Si, dans le contexte de décolonisation de l'époque, une clarification était nécessaire, il existe aujourd'hui un large consensus sur la soumission des ressources naturelles à la souveraineté étatique (*voir toutefois : S. Lavorel, Exploitation des ressources naturelles et droits des peuples à l'autodétermination économique, in Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme, M.*

Ailincal et S. Lavorel (dir.), Pedone, 2013, p. 35-69). Cette situation garantit d'ailleurs la bonne fortune de la notion dans les textes : elle s'accorde parfaitement avec la volonté des Etats d'exercer leurs droits absolus sur les richesses fournies par leur territoire terrestre et marin. La question subsiste néanmoins du caractère éventuellement commun d'une ressource naturelle dépassant les frontières nationales : une mer, un cours d'eau, une forêt. D'un point de vue environnemental, l'unité écologique de la ressource est incontestable et appelle une évolution des mécanismes juridiques afin de transcrire dans le droit cette réalité. La doctrine a proposé d'appliquer la notion de ressource naturelle partagée, afin d'inciter à une gestion collective tout en maintenant des droits souverains concurrents (*P.-M. Dupuy, La frontière et l'environnement, in La frontière, Pedone, Paris, 1980, p. 283*). Cette solution n'a pas pu prospérer, mais a néanmoins laissé sa trace en droit des fleuves : la convention de 1997 prévoit que les Etats concluent des accords de cours d'eau, utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable, ont une obligation générale de coopérer (*articles 3, 5 et 8 de la convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, signée à New York le 21 mai*). Ce régime reste éloigné de celui d'un commun, mais atteste de la nécessaire inflexion des droits étatiques sur certaines ressources naturelles. Cette adaptation, pour ne pas dire remise en question, se manifeste par ailleurs lorsque d'autres acteurs, tels des peuples autochtones, revendiquent des droits concurrents sur la ressource (*H. Tigroudja, Exploitation des ressources naturelles et droits fonciers des peuples autochtones, in Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme, op. cit., p. 71-82*).

En droit français, la diversité des éléments pouvant être compris dans la notion de ressource naturelle ne permet pas d'identifier un régime juridique unique correspondant. Toutefois, ce qui transparaît des règles générales du Code de l'environnement précédemment évoquées est que l'anticipation par le droit d'une raréfaction, voire d'une disparition des ressources naturelles, se traduit par une restriction de l'accès, destinée à conserver la ressource au bénéfice des générations présentes et futures. Sur ce point, ce n'est pas tant l'affirmation de l'appartenance des ressources naturelles au patrimoine commun de la nation qui importe, que la construction progressive de règles d'usage, qui s'agrègent en un principe de gestion durable. Celui-ci s'applique, quels que soient les droits exercés sur la ressource naturelle et la personne titulaire de ces droits, marquant l'existence d'un intérêt commun supérieur.

Isabelle MICHALLET

Maître de conférences HDR

Univ Lyon, Université Jean Moulin Lyon 3, CNRS, UMR 5600 Environnement Ville Société,
Institut de Droit de l'Environnement

Bibliographie :

AILINCAI Mihaela et LAVOREL Sabine (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme*, Pedone, 2013.

BONIN Pierre-Yves, *La justice internationale et la répartition des ressources naturelles*, Presses de l'Université de Laval, 2010.

DUPUY Pierre-Marie, La frontière et l'environnement, *in La frontière*, Pedone, Paris, 1980, pp. 268-286.