

L'accès à la nature en temps de crise sanitaire : l'émergence d'un droit

Loïc PEYEN

Maître de conférences en droit public
Université Toulouse 1 Capitole
IEJUC

La crise sanitaire actuelle, par sa fulgurance et sa violence, sera indélébile. Inattendue et désarçonnante, mettant les sociétés face à elles-mêmes¹, elle a poussé les gouvernements dans leurs derniers retranchements jusqu'à les amener à priver les individus d'une liberté élémentaire : *accéder à la nature*.

Qui aurait cru une telle chose possible ? Alors même que la condition d'être vivant condamne l'homme à un seul et unique environnement, à évoluer et à composer avec ce qui l'entoure, à l'instar de la gravité qui le cloue au sol terrestre, ou de l'air, sain ou non, qu'il est contraint de respirer, l'individu peut maintenant être privé d'accès aux lieux naturels. Le voici enserré dans un réseau de normes qui peuvent le couper, ne serait-ce que de façon partielle et temporaire, de tout lieu de nature, ce qui est à l'exact opposé de la *liberté* qui emporte le monde naturel ; en d'autres termes, il peut désormais être déconnecté de la nature, par l'action de normes juridiques, en raison des circonstances, et ce, dans des proportions inédites. Impensable jadis, cette situation a été, et est encore aujourd'hui, bien réelle.

En effet, bon nombre de règles ont dû être adoptées pour faire face à la propagation du coronavirus, favorisée par les contacts physiques humains. À partir du moment où ce sont ces échanges qui alimentent la pandémie, il a paru nécessaire de les limiter par le biais de mesures restrictives de libertés. L'une d'elles a été particulièrement remarquable : la mesure de « confinement », qui a notamment consisté à circonscrire la liberté d'aller et venir des individus à un

1. F. Ost, *De quoi le Covid est-il le nom ?*, Académie royale de Belgique, 2021.

périmètre et à une durée déterminée, fixés au plus sévère, lors du premier² et du deuxième³ confinement – à une heure quotidienne et à un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, et ce, uniquement pour certains motifs (activité physique individuelle, promenade avec les personnes d'un même domicile, besoins des animaux de compagnie). Cette mesure tridimensionnelle – spatiale, temporelle, matérielle – eut pour résultat de priver certains de l'accès à des lieux de nature, ces derniers ne se trouvant pas forcément dans la zone géographique dans laquelle étaient permis les déplacements. D'autres normes sont allées dans le même sens, au niveau national⁴ et au niveau local⁵, soit pour interdire spécifiquement l'accès aux lieux de nature (parcs, jardins et autres espaces verts en zone urbaine, ou des plages, plans d'eau et lacs, etc.), soit pour en reconnaître la possibilité. Cette frénésie normative à l'encontre de la liberté d'aller et de venir a été d'une telle ampleur qu'elle a presque eu pour conséquence de l'éclipser. Une pareille situation interroge.

Certes, ces mesures n'arrachent pas l'homme à sa naturalité : il reste un être vivant comme un autre et a toujours accès à certaines ressources vitales de l'environnement, comme l'air, sur lesquelles le droit ne saurait avoir prise. Pourtant, le fait qu'elles peuvent le priver d'avoir accès au monde, pour ainsi dire, ne peut qu'interpeller : au nom de quoi serait-il acceptable de le priver de l'accès à des espaces et à des paysages, à des « lieux de nature », voire à des milieux, même aménagés, mais dans lesquels la proportion d'urbanisation est

-
2. Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, JORF n° 0072 du 24 mars 2020, texte n° 7. Le décret précédent, n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 (JORF n° 066 du 17 mars 2020, texte n° 2), était moins précis en ce qu'il se permettait uniquement les « Déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie » (art. 1), sans mention aucune d'une distance. La précision est intervenue en raison du fait que le juge des référés du Conseil d'État ait enjoint au Premier ministre et au ministre de la santé de réexaminer la portée de l'interdiction (CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes Médecins*, n° 439674 : *Dr. admin.*, mai 2020, n° 5, obs. Hourson).
 3. Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, JORF n° 0264 du 30 octobre 2020, texte n° 23.
 4. V. par ex. le décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (JORF n° 0115 du 11 mai 2020, texte n° 1), art. 7, ou encore le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (JORF n° 0116 du 12 mai 2020, texte n° 6), art. 9.
 5. V. par exemple le récent arrêté préfectoral du 27 février 2021 portant interdiction de déplacement dans certains lieux de la commune de Toulouse (RAA n° 31-2021-053 du 27 février 2021) qui interdisait l'accès aux berges de la Garonne et à certains espaces verts, interdiction reconduite à plusieurs reprises depuis.

réduite ? Dans le champ juridique, et dans le contexte de la crise sanitaire, le sujet amène à s'interroger sur le bien-fondé de ces mesures, et aussi, cela va de soi, sur leur contestabilité.

La question n'est ni neuve, ni dépassée. Elle se pose en matière de pratique d'activités sportives⁶ ou de loisirs⁷ en nature, il est vrai, mais le thème général auquel elle renvoie se trouve encore dans un angle mort doctrinal. Dès lors, ces restrictions adoptées dans le cadre de la crise sanitaire sont d'excellentes occasions d'approfondir au niveau théorique et pratique les liens entre l'homme et la nature, mais de façon assez éloignée des questions propres au droit de l'environnement, déjà fortement sollicité sur d'autres plans⁸.

Dans le contexte de la crise sanitaire, et telles qu'elles ont été conçues et mises en œuvre, ces mesures souffrent d'une grande imperfection (I) qui présente tout de même l'avantage de mettre en lumière les enjeux plus fondamentaux de l'accès à la nature (II).

I. L'IMPERFECTION DES MESURES DE RESTRICTION DE L'ACCÈS À LA NATURE

Les mesures de privation d'accès à la nature sont assez compréhensibles compte tenu des modalités de propagation du coronavirus et, de ce point de vue, leur bien-fondé fait assez peu de doute (A). Néanmoins, leurs inconvénients sont révélateurs de limites qui contrebalancent largement leurs avantages (B).

A. LE BIEN-FONDÉ DES MESURES DE RESTRICTION DE L'ACCÈS À LA NATURE

Il est bien connu maintenant que le coronavirus se propage grâce aux contacts humains ; il est en conséquence assez logique que leur diminution ait dû se faire par le biais de mesures limitatives de la liberté d'aller et venir, ce qui a pu justifier des limitations de l'accès aux lieux de nature lorsque les circonstances l'exigeaient. Cette liberté, en temps de crise, était devenue l'ennemi public numéro 2 (après le coronavirus) : elle était, à juste titre, un paramètre incontournable de l'action publique. La tâche s'annonçait ardue : d'un côté,

6. L. Peyen, « Par-delà le kaléidoscope juridique : la pratique de la randonnée entre voies et itinéraires », *RJOI*, n° 20, 2015, p. 43-55.

7. L. Peyen, « Des droits et devoirs du promeneur en forêt, ou quand le chant des si règne... », in *L'Arbre, l'Homme & le(s) droit(s)*, M. Touzeil-Divina (dir.), L'Épitoge, 2019, p. 291-300.

8. V. notamment L. Peyen, « Crise sanitaire, crise du droit de l'environnement ? », *JCPA*, n° 20, 27 juill. 2020, p. 4-5 ; A. Van Lang, « Entre la chauve-souris et le pangolin ? », *D.*, n° 19, 21 mai 2020, p. 1044.

elle a une valeur constitutionnelle, car elle est une « composante de la liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 »⁹ et, de l'autre, elle est susceptible de contribuer à l'aggravation de la crise sanitaire. Permettant aux personnes de se déplacer, de se croiser et de se concentrer dans certains lieux, y compris de nature, elle peut favoriser la transmission du virus. Le problème est que si sa limitation n'apparaissait pas impensable au vu de ces considérations d'intérêt général, les modalités de réalisation de celle-ci pouvaient prêter le flanc à la critique.

Cette liberté, comme d'autres, n'est effectivement pas absolue, même si elle peut servir de fondement pour la contestation de l'action publique, soit au niveau du Conseil constitutionnel – qu'il s'agisse du contrôle *a priori* ou du contrôle *a posteriori*, puisqu'elle fait partie des « droits et libertés que la Constitution garantit » invocables au titre de la question prioritaire de constitutionnalité¹⁰ –, soit au niveau du juge administratif – par le biais de la procédure administrative ordinaire ou celles d'urgence, car elle est aussi une « liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative¹¹. En ce sens, elle peut être limitée par des droits privés, comme le droit de propriété¹², ou par des considérations d'intérêt général, comme la protection de l'ordre public. De façon assez classique d'ailleurs, il en est de même de l'accès aux lieux de nature qui peut être limité et encadré en raison des risques pour les personnes¹³. Il ne faisait en définitive aucun doute que la liberté d'aller et de venir et, partant, la liberté d'accès à la nature qui en découle, pouvait être limitée pour faire face à la crise sanitaire. Il y a lieu de rappeler que la protection de la santé se rattache au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel la Nation « garantit à tous la protection de la santé ». Le Conseil constitutionnel en a même dégagé un « objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé »¹⁴. Pot de fer contre pot de terre ?

9. Dans le contexte de la crise sanitaire, v. Cons. constit., 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, n° 2020-800 DC, consid. 17.

10. Cons. constit., 9 juill. 2010, *M. Orient O. et a.*, n° 2010-13 QPC : *JCPA*, n° 29, 2010, p. 10, note Sorbara ; *AJDA*, n° 41, 2010, p. 2324, note Aubin ; *Constitutions 2010*, n° 2010-4, p. 601, note Le Bot.

11. Dans le contexte de la crise sanitaire toujours, le juge des référés a même eu l'occasion de préciser qu'elle comprend « la faculté de se déplacer en utilisant un moyen de locomotion dont l'usage est autorisé » : CE, ord., 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette*, n° 440179.

12. Sur ce point : L. Peyen, « Des droits et devoirs du promeneur en forêt, ou quand le chant des si règne... », *op. cit.* ; F. Roux, « La circulation des randonneurs sur la propriété privée », *Juris tourisme*, n° 122, 2010, p. 25.

13. À propos de l'accès à pied au cirque de Gavarnie : CE, 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, n° 50438 ; ou encore, à propos de l'accès à l'océan en raison d'un risque sérieux d'attaque de requin : CE, ord., 13 août 2013, *Ministre de l'intérieur c. Commune de Saint-Leu*, n° 370902.

14. Cons. constit., 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823, consid. 5.

Confronté à ces deux pôles, le juge constitutionnel a pu rappeler que, dans le cadre du régime d'état d'urgence sanitaire prévu par le législateur, il appartient à ce dernier « d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République », parmi lesquels figure la liberté d'aller et de venir¹⁵. Il en va pareillement pour le juge administratif, dans la lignée de sa jurisprudence classique sur la proportionnalité des mesures de police¹⁶ ; saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il rappelle que la liberté d'aller et de venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle impliquent « qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui »¹⁷. En d'autres termes, l'opposition n'empêche pas l'équilibre, tant s'en faut. Il ressort de ces éléments que, pour faire face à ce virus extrêmement contagieux, la limitation de la liberté d'aller et de venir n'était pas seulement nécessaire, elle était aussi indispensable ; néanmoins, la légalité des mesures de police adoptées était tributaire d'un certain équilibre, difficile à établir.

Deux voies ont alors été suivies : la voie de l'uniformité, consistant à soumettre toutes les personnes situées sur le territoire français aux mêmes règles et restrictions, et la voie de l'adaptation, qui permet la modulation de l'intensité des règles en fonction de la situation sanitaire des portions du territoire national¹⁸. Sur ce dernier point, les requérants doivent prouver que c'est bien la mesure locale qui est en cause lorsqu'ils la contestent¹⁹, mais aussi qu'elle n'est pas justifiée par des circonstances locales particulières²⁰. L'argumentation du juge des référés peut parfois être décevante²¹ ; heureusement, il a pu prendre en considération la connaissance par les maires de la situation locale et le dialogue établi entre les autorités déconcentrées et décentralisées pour l'adoption des normes les meilleures²². Au fond, ont pu être censurées des mesures présentant

15. V. la décision Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions précitée, consid. 17.

16. CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413, 17520 : *GAJA*, 22^e éd., Dalloz, 2019, n° 42. V. aussi, dans le contexte de la crise sanitaire, l'ordonnance précitée *Syndicat Jeunes Médecins*, consid. 3.

17. V. ord. Fédération française des usagers de la bicyclette précitée.

18. V. notamment G. Le Chatelier, « Les pouvoirs de police du maire aux temps du covid-19 », *AJCT*, n° 5, 2020, p. 250.

19. TA Toulon, ord., 23 avril 2020, *Ligue des droits de l'homme*, n° 2001178.

20. Rejet de la requête : TA Montpellier, ord., 7 avril 2020, n° 2001660. V. aussi CE, ord., 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*, n° 440057 : *AJDA*, n° 18, 2020, p. 1013-1019, note Faure ; *Dr. admin.*, n° 7, juillet 2020, note Eveillard ;

21. Condition d'urgence de l'article L. 521-2 du CJA non remplie en raison des « circonstances exceptionnelles » et de « l'intérêt public qui s'attache aux mesures de confinement » : TA Rennes, ord., 5 mai 2020, *Association d'aide à l'autonomie des âgés*, n° 2001914.

22. TA Martinique, ord., 18 mai 2020, *Baznotik et M. B.*, n° 2000236.

un caractère général et disproportionné « en ce qu'elles visent indistinctement un grand nombre de lieux sur tout le territoire du département, sans égard à la fréquentation qui pouvait effectivement y être attendue, compte tenu notamment des très fortes restrictions des déplacements résultant des mesures prises au niveau national »²³.

Cependant, qu'il s'agisse de la voie de l'uniformité ou de celle de l'adaptation, les effets recherchés ont été largement contrebalancés par les effets concrets de ces mesures.

B. LES LIMITES DES MESURES DE RESTRICTION DE L'ACCÈS À LA NATURE

Les défauts des mesures restrictives de la liberté d'aller et de venir, sous l'angle de l'accès à la nature, sont nombreux et permettent sérieusement de douter de leur intérêt.

La plupart de ces restrictions n'ont pas empêché *certaines* d'avoir accès à des lieux de nature lorsque ces derniers se trouvaient dans le périmètre autorisé de circulation ; or, dans le même temps, elles ont privé *d'autres* de cette possibilité, condamnant ces personnes à l'urbain et au minéral, sans autre échappatoire. L'ampleur de ces mesures et la crainte d'un confinement en ville furent telles qu'il y eut quelques épisodes d'exode urbain après les annonces de tels périodes, quelques citoyens préférant les prisons vertes aux murs gris. Les répercussions ont été très graves : les inégalités socio-économiques et géographiques entre les citoyens ont été exacerbées, opposant ceux qui habitaient proche des lieux de nature (ou avaient la chance d'avoir au moins un jardin) des autres, et ceux qui avaient les moyens d'habiter proche de tels lieux, de façon permanente ou non, des autres. Paradoxalement donc, ces restrictions, sous couvert d'égalité de traitement et d'uniformité, divisaient et soulignaient les disparités. Peut-être aurait-il fallu envisager des mesures plus adaptées, permettant aux individus d'avoir accès au moins à un lieu de nature le plus proche de leur domicile, même si les difficultés seraient, là encore, réelles, surtout au niveau de la vérification du respect des règles (v. *infra*), mais telle n'a pas été la voie choisie. En l'état, l'accès à des lieux de nature devenait un *luxé* que seuls quelques privilégiés pouvaient se permettre.

À cela s'ajoute un doute sur le bien-fondé de ces mesures, qu'il soit question de la fixation d'un périmètre restreint de liberté sur l'ensemble du territoire national ou de la limitation de l'accès aux lieux de nature. Conduisant à encercler les personnes dans une petite zone géographique, elles eurent un effet de concentration contre-productif dans les zones où la densité de population était

23. TA Lyon, 12 mai 2021, n° 2003349 à 2003353.

élevée, car elles ont pu entraîner une multiplication des contacts humains. Et pour cause : plus le nombre de lieux accessibles était faible, plus les gens étaient amenés à se croiser et plus l'effet de concentration était élevé, la fermeture des lieux de nature, généralement vastes et ouverts, accentuant ce phénomène. Il aurait été plus utile de limiter certaines activités, comme les rassemblements, en ces lieux, plutôt que de les interdire purement et simplement. À l'inverse, dans les zones où la densité de population était plus faible, en zone rurale par exemple, la pertinence de ces mesures au regard de leur finalité pouvait interpellier, les contacts pouvant déjà être extrêmement limités hors période de crise sanitaire. D'une utilité et d'une efficacité douteuse en ville, la situation devenait purement et simplement ubuesque en campagne.

Enfin, ce qui pourrait ressembler à de l'impréparation interroge aussi sur la connaissance par les pouvoirs publics des activités de pleine nature, qui peuvent dans bon nombre de cas ne pas conduire à la multiplication des contacts humains, certaines d'entre elles étant solitaires. Le doute est d'autant plus permis que l'importance des activités physiques est reconnue à plusieurs égards (c. sport, art. L. 100-1), sans compter l'exigence d'un « égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire » (c. sport, art. L. 100-2).

Il résultait des mesures de privations d'accès à la nature la situation suivante : nature (presque) partout, accès nulle part. Leurs enjeux sont majeurs.

II. LES ENJEUX DES MESURES DE RESTRICTION DE L'ACCÈS À LA NATURE

La thématique générale à laquelle renvoient ces mesures liberticides est celle de l'accès à la nature. Non reconnu comme un droit aujourd'hui par les textes nationaux (A), il n'est pas impossible de déceler des traces de ses manifestations ici et là, ce qui permettrait de lui donner des fondements juridiques solides et une existence tangible (B).

A. L'INEXISTENCE ACTUELLE D'UN DROIT D'ACCÈS À LA NATURE

Le sujet n'est pas de ceux qui ont attiré l'attention de la doctrine, globalement concentrée à développer, à juste titre, les enjeux qualitatifs du droit à un environnement sain. La crise sanitaire est venue porter le regard sur la dimension quantitative de ce droit : l'accès à un environnement sain implique aussi, et peut-être d'abord, un environnement sain, selon l'approche retenue du terme environnement.

Le sujet est presque *ordinaire*, tant il va de soi qu'il s'agit là de l'un des actes les plus élémentaires de la vie humaine, un *donné* plus qu'un *construit*.

Plusieurs qualifications juridiques, héritées du droit romain, en témoignent, comme celle de *res communes*²⁴ ; et les difficultés passées et actuelles liées à la définition d'un statut adéquat pour l'environnement ne disent pas autre chose : possiblement bien commun, il serait à la disposition de tous, de sorte que serait attaché à lui un *droit collectif d'usage*²⁵. Et pour cause : y a-t-il des actions qui soient aussi naturelles que de se promener, de profiter de la nature ? Certains pays n'ont eu aucune difficulté à retranscrire juridiquement cet état de fait dans le droit et ont consacré au bénéfice de tous un droit d'accès à la nature : la « liberté d'errer » (*right to roam*) est ainsi reconnue en Suède (*allemannsrätt*)²⁶, en Norvège (*allemannsretten*) et en Finlande (*jokamiehenoikeus*)²⁷ par exemple. En France, il n'y a rien de tel, ce qui est presque une curiosité.

L'environnement a beau être « le patrimoine commun des êtres humains » (Charte de l'environnement, préambule, consid. 3) et plusieurs de ses éléments, à l'instar du territoire français (c. urb., art. L. 101-1)²⁸, peuvent faire partie du « patrimoine commun de la nation » (c. env., art. L. 110-1), aucune conséquence n'est tirée de ces qualifications du point de vue de l'accès à la nature. Le code de l'environnement national, quant à lui, est excessivement décevant lorsqu'il évoque l'« Accès à la nature » (Partie législative, Livre III, Titre VI, art. L. 361-1 et s.), puisqu'il ne fait qu'encadrer certains usages (randonnée, circulation motorisée et autres) et évoquer la responsabilité en cas d'accident, sans reconnaître de droit particulier.

Pour trouver la consécration explicite d'un tel droit dans l'ordre juridique français, il faut se tourner vers l'outre-mer, et plus précisément en Nouvelle-Calédonie. Le code de l'environnement de la province des îles Loyautés prévoit depuis peu²⁹ que « Chacun a le droit d'accéder à la nature en province des îles Loyauté, dans les conditions fixées (...) et dans le respect de l'environnement et des pratiques et des modes de vie traditionnels et de la propriété foncière coutumière » (v. art. 231-2 et s.). Même si son champ d'application territorial est limité, il y a là, sans ambages, un droit très explicite et prometteur, ce qui contraste nettement avec la situation nationale. Cette dissimilitude est d'autant

24. M.-A. Chardeaux, *Les choses communes*, Paris, LGDJ, 2006.

25. Sur la question, v. L. Peyen, *Droit et biopiraterie. Contribution à l'étude du partage des ressources naturelles*, Paris, LGDJ, 2018, p. 405 et s.

26. F. Von Plauen, « L'accès à la nature : droit virtuel ou droit réel ? Étude comparative en droit français et en droit suédois », *AJDA*, n° 36, 2005, p. 1984-1989.

27. V. L. Peyen, « Des droits et devoirs du promeneur en forêt, ou quand le chant des si règne... », *op. cit.*, spéc. p. 299 et s.

28. I. Savarit, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA*, n° 2, 1998, p. 305-316 ; C. Groulier, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », n° 19, 2005, p. 1034-1042.

29. Délibération n° 2020-46/API du 30 juin 2020 relative au Code de l'environnement de la province des îles Loyauté, *JONC* n° 9977 du 28 juillet 2020, p. 10837.

plus intéressante qu'elle indique des conceptions très différentes des rapports hommes-nature d'un lieu à un autre : indépendance dans un cas, interdépendance dans l'autre.

En tout état de cause, cette lacune du droit national, révélée aux yeux de tous avec la crise sanitaire, a failli être comblée récemment. Pour faire face aux mesures de restriction d'accès à la nature adoptées, une pétition d'avril 2020, intitulée « Pour un accès responsable à la nature en période de confinement », a recueilli quelque 200 000 signatures pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur ce sujet. Elle trouva écho au Parlement puisque plusieurs amendements au projet de loi n° 2902 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions furent déposés le mercredi 6 mai 2020, aux mêmes fins : l'un pour autoriser « l'accès aux plages du littoral (...) à des fins exclusives de pratiques d'APS (activité physique et sportive) individuelles dynamiques et de pleine nature »³⁰, l'autre pour permettre « la pratique individuelle d'activités de pleine nature dans un périmètre géographique proche [du] domicile »³¹. Ils furent tous deux rejetés le jour de leur dépôt, et les discussions parlementaires ne font pas état de démonstration marquante. Toutefois, il est possible de trouver quelques arguments justifiant les doutes sur un tel droit.

Deux éléments cumulatifs peuvent être invoqués. Le premier, assez classique et prévisible, tient à l'importance du droit de propriété en France, qui constitue la limite première de la liberté d'aller et de venir. Le deuxième, plus prospectif, découle de la difficulté concrète de définir un tel droit. La question de ses titulaires pose bien moins de problèmes que celle de son objet. Dans le contexte de la crise sanitaire, un tel droit d'*accéder* à la nature peut mettre en échec les mesures restrictives de la liberté d'aller et de venir, à laquelle elle ne se résume pas, mais dont elle serait une sorte de corollaire (v. *infra*) ; en vérité, il n'y aurait guère plus de difficulté ici qu'en matière de police administrative, puisque les pouvoirs publics seraient dans les deux cas autant astreints à l'équilibre entre la préservation des droits et la protection de l'ordre public. Au-delà de la crise sanitaire, la question du *contenu* d'un éventuel droit d'accès à la nature pose problème dans ces deux volets : l'« accès » à la « nature ». L'accès doit-il emporter un droit de contemplation³² ou un droit d'usage spécial lié à la pratique d'une activité de loisir (cas de la liberté d'errer) ? Admettons cette question résolue : accéder à la nature, d'accord, mais à quelle nature exacte-

30. Amendement n° CL33, déposé par Mme Liliana Tanguy *et al.*

31. Amendement n° CL112, déposé par Mme Delphine Batho *et al.*

32. La Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000) mentionne par exemple le « souhait du public de jouir de paysages de qualité » (préambule, al. 7). Dans cette continuité, le Conseil de l'Europe insiste sur la nécessité d'un « droit au paysage pour tous » (Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, *Contribution aux droits humains, à la démocratie et au développement durable*, Conseil de l'Europe, 2018, p. 44).

ment ? Sous l'angle des individus, peut-elle être la même pour tous ? Jardins et parcs, forêts, littoraux, lacs, montagnes, etc. se valent-ils ? Chacun ayant ses besoins, ces deux variables entraînent un nombre infini de réponses envisageables, et autant d'insatisfactions potentielles.

L'approche subjectiviste étant difficile à mettre en œuvre, il est alors préférable de retenir une approche objectiviste fondée sur la communauté : en *substance*, ce droit serait un droit de jouir de tous les lieux de nature, sous réserve, bien entendu, d'un véritable équilibre avec les droits existants et les règles de police. Cela conduirait assurément à limiter la marge des autorités de police, crise sanitaire ou pas, comme tout droit, sans pour autant que cela soit constitutif d'un obstacle indépassable pour l'action publique. Surtout que, même s'il n'est pas explicitement consacré, il est possible d'identifier des traces de ce droit dans les normes déjà en vigueur.

B. LES FONDEMENTS POSSIBLES D'UN DROIT D'ACCÈS À LA NATURE

La reconnaissance d'un droit d'accès à la nature est loin d'être irréalisable, bien au contraire. En dépit des difficultés d'appréhension, des manifestations plus ou moins discrètes peuvent être trouvées dans le droit positif.

Certaines associations ont même essayé de conduire le juge des référés à le consacrer en le saisissant, en novembre 2020, d'un référé-liberté tendant à ce que soit revue la limitation géographique d'un kilomètre fixée lors du deuxième confinement au motif qu'il y avait là, selon les requérants, une atteinte grave et manifestement illégale à la « liberté fondamentale d'accéder à la nature », non reconnue jusqu'à présent. Hélas, l'assouplissement des règles intervenu peu de temps après l'introduction du recours eut pour conséquence d'éviter au juge de répondre à la requête, devenue sans objet. C'est pourquoi la question est utile tant d'un point de vue théorique que d'un point de vue pratique. Deux types de fondements, en droit interne, peuvent être identifiés : des fondements ponctuels et des fondements généraux.

Les fondements ponctuels renvoient aux dispositifs reconnaissant aux personnes des droits d'accès à la nature ou à certaines de ses ressources dans des hypothèses bien ciblées. Plusieurs servitudes peuvent être mobilisées : la servitude longitudinale de passage sur le littoral (c. urb., art. L. 121-31 et s.), la servitude transversale de passage sur le littoral (c. urb., art. L. 121-34)³³, les servitudes de marchepied et de halage (CG3P, art. L. 2131-2 ; v. aussi, à propos de la libre circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir

33. Sur ces deux premières servitudes, v. B. Genevois, « La servitude de passage des piétons sur le littoral », *AJDA*, 1978, p. 628 ; L. Prieur, « L'accès au rivage », *RJE*, n° s., 2012, p. 3-103.

non motorisés, c. env., art. L. 214-12)³⁴ ou encore les servitudes « montagne » (v. c. tourisme, art. L. 342-20, al. 3). De façon plus ambiguë, le code forestier prévoit que « l'ouverture des forêts au public doit être recherchée le plus largement possible » (c. forestier, art. L. 122-10)³⁵. S'agissant des ressources naturelles, il est loisible de songer au droit de glanage³⁶, au droit de passage pour la pêche (c. env., art. L. 435-6)³⁷, ou, de façon plus « artificielle », au droit d'accès à l'eau potable (c. env., art. L. 210-1) et à l'énergie (c. énergie, art. L. 100-1).

Les fondements généraux tiennent quant à eux aux droits et libertés existants auxquels peut se rattacher un droit général d'accès à la nature, parmi lesquels figurent la liberté d'aller et de venir, le droit à un environnement sain et le droit à la santé.

La liberté d'aller et de venir est assez logique et bien connue au vu de son objet ; il n'est pas nécessaire de la développer longuement. Il convient simplement de mentionner qu'elle n'embrasse pas totalement un éventuel droit d'accès à la nature car, même si elle le recoupe, elle est à la fois plus large – car elle n'est pas nécessairement liée à la nature – et plus étroite – car elle est seulement une liberté de se déplacer.

Le droit à un environnement sain apparaît sous deux formes en droit interne français : le « droit de chacun à un environnement sain » (c. env., art. L. 110-2) et le « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (Ch. env., art. 1). Dans les deux cas, dans son acception traditionnelle, il appert que ce droit exige *a minima* un environnement « respectueux de la santé » et, chemin faisant, une certaine *qualité* de l'environnement ne nuisant pas à la santé, physique ou mentale. Mais il n'est pas impossible d'aller plus loin et de retenir une lecture plus quantitative. La nécessité d'un environnement « sain » et surtout « équilibré » ouvre des perspectives : ces exigences ne sauraient-elles indiquer que l'environnement de chacun doit lui assurer un certain *bien-être*³⁸ et, à cette fin, contenir une part d'accès à des lieux de nature ? N'exigeraient-

34. G. Arzul, « La promenade le long des rivières et canaux », *Dr. voirie*, n° 152, mai 2011, p. 69-71.

35. P. Le Louarn, « L'accès à la forêt, une arborescence juridique : article 4 de la loi d'orientation foncière », in *La forêt en France au XXI^e siècle. Enjeux politiques et juridiques*, M. Cornu et J. Fromageau (dir.), Paris, L'Harmattan, 2004, p. 195-219. Plus largement : J.-Y. Plouvin, « La protection des voies de cheminement ou le droit à la promenade », *Gaz. Pal.*, 24 mai 1977, p. 281 ; P. Lombard, « L'accès des promeneurs à l'espace naturel », *Ét. foncière*, n° 57, déc. 1992, p. 27-33.

36. V. Rép. Min. à la question n° 99384, *JO AN* du 13 juin 2017, p. 3768.

37. H. Blin, « La servitude de pêche. Commentaire de la loi n° 65-409 du 28 mai 1965 relative aux droits d'usage des pêcheurs le long des cours d'eau du domaine public », *JCP*, n° 1925, 1965.

38. Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement, 2003, p. 20-21.

elles pas un équilibre entre l'urbain et le non urbain, entre le naturel – pour peu que le terme ait un sens aujourd'hui – et le non-naturel ? En miroir, n'est-il pas permis d'y voir, à la charge des pouvoirs publics, une obligation d'assurer à tous un accès à la nature, nécessaire pour la santé de chacun (v. *infra*) ? Cette lecture constructive trouverait encore appui sur plusieurs exigences du droit positif, comme celle d'œuvrer pour la « mise en valeur de l'environnement » (Charte de l'environnement, art. 6). Ou encore, à propos des forêts, dont les « fonctions économique, écologique et sociale » sont reconnues (c. forestier, art. L. 121-1), il est prévu que les bois et forêts relevant du régime forestier « satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général (...), notamment par une promotion d'activités telles que l'accueil du public » (c. forestier, art. L. 121-3), étant entendu que « l'ouverture au public doit être recherchée le plus largement possible » (c. forestier, art. L. 122-10). Ailleurs, le code de l'urbanisme invite à l'établissement d'un équilibre entre plusieurs éléments parmi lesquels figure « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels » (c. urb., art. L. 101-2, 1^o, c) ; il permet encore le « maintien de la biodiversité et de la nature en ville » (à propos du règlement des plans locaux d'urbanisme : c. urb., art. L. 151-22)³⁹. Le droit à un environnement sain serait alors un fondement fertile pour la reconnaissance d'un droit d'accès à la nature, surtout s'il est mis en relation avec le droit à la santé.

Nombreuses sont en effet les études qui établissent un lien entre l'accès à des lieux de nature et le bien-être physique et mental des individus : garantir un tel accès contribuerait à la satisfaction du droit à la santé. Outre le fait que la protection de la santé constitue un objectif de valeur constitutionnelle⁴⁰, il existe un « droit fondamental à la protection de la santé » (c. santé publique, art. L. 1110-1)⁴¹, si ce n'est un « droit à la qualité de vie »⁴². C'est là, entre l'environnement, d'une part, et la santé, d'autre part, que vient se nicher le droit à un environnement sain, dont il importe de souligner ici les dimensions quantitatives – pas seulement un environnement *de qualité*, mais aussi un environne-

39. Plus largement : D. Gillig, « Le PLU : un outil de préservation et de reconquête de la nature en ville », *Constr.-Urb.*, n° 3, mars 2021, p. 7-14. Plus largement, sur la question de la place de la nature en ville : É. Naim-Gesbert, « L'acclimatation moderne de la cité », *RJE*, n° s., 2015, p. 5-9 ; L. Peyen, « Ville et environnement », *RJE*, n° s., 2015, p. 117-130.

40. V. la décision précitée Union des industries de la protection des plantes.

41. Concrètement : X. Bioy, « Le traitement contentieux de la santé en droit constitutionnel », *RDSS*, n° s., 2013, p. 45-66.

42. P. Steichen, « Évolution du droit à la qualité de la vie. De la protection de la santé à la promotion du bien-être », *RJE*, n° 3, 2000, p. 361-390. Du point de vue du juge, il a néanmoins déjà pu être précisé que « la qualité de la vie (...) ne constitue ni une liberté publique ni même un droit au sens juridique de ce terme, mais une simple notion qui rassemble diverses aspirations » (TGI Bourgoin-Jallieu, 30 mai 1975, *Mouvement écologique Rhône-Alpes et Association pour la sauvegarde du site Bugey-Malville c. EDF* : *RJE*, n° 1, 1976, p. 51).

ment naturel *tout court*. Cette dynamique est celle suivie au plan international et au plan interne. De façon ciblée, cette exigence d'un accès à la nature est évidente pour les communautés autochtones et locales, dont le mode de vie est étroitement lié à leur environnement – ce qui renvoie au droit à l'identité, ou au respect de la culture –, mais aussi pour les enfants. À ce titre, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, a pu insister sur la nécessité pour les États de garantir « l'égalité d'accès aux bienfaits de l'environnement⁴³, regrettant aussi les conséquences négatives de la diminution de l'accès à la nature pour de nombreux enfants (effets sur la santé mentale et sur le développement, impacts sur le système immunitaire par exemple)⁴⁴. Ce positionnement est aussi retenu par le Comité sur les droits de l'enfant⁴⁵. Ainsi, non seulement l'accès à la nature contribuerait à la satisfaction du droit à la santé, mais en plus, à l'inverse, restreindre l'accès à la nature serait néfaste pour les individus, *a fortiori* en période de crise où plane une atmosphère oppressante⁴⁶. Dans la même lignée, il y a de plus en plus d'insistance sur la nécessité de « verdifier la ville » et d'y insérer des lieux de nature pour le bien-être des personnes⁴⁷ et, désormais, le lien est expressément fait entre santé et « espaces de nature »⁴⁸ ou « accès aux espaces verts » dans les politiques publiques⁴⁹.

Bon nombre de points pourraient encore être évoqués, s'agissant par exemple des fondements internationaux d'un tel droit, ou des dynamiques du

43. Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, 24 janvier 2018, doc. A/HRC/37/59, § 7, p. 8.

44. Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, 24 janvier 2018, doc. A/HRC/37/58, § 5, p. 10.

45. Observation générale n° 17 (2013) sur le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique (art. 31), 17 avril 2013, doc. CRC/C/DC/17, § 40, p. 14. À ce titre, le Comité a pu recommander aux États de « prévoir des liaisons vers des espaces verts paysagers et de vastes zones de nature propices aux jeux et loisirs, par des modes de transport sûrs, abordables et accessibles » (§ 58, p. 24).

46. V. G. Bretagne et T. Lang, « Urbanisme et inégalités sociales de santé : la ville impacte-t-elle la santé de tou.te.s de la même manière, au temps de la Covid 19 ? », *in* ce dossier également.

47. Organisation mondiale de la santé – Europe, *Espaces verts urbains : un plaidoyer pour agir*, Réseau français des Villes-Santé de l'Organisation mondiale de la santé, 2017 ; GREENH-City, *Espaces verts urbains. Promouvoir l'équité et la santé*, Réseau français des Villes-Santé de l'Organisation mondiale de la santé, nov. 2020.

48. Santé et Environnement : 3^e plan national 2015 > 2019, nov. 2014, p. 82.

49. Un environnement, une santé : 4^e Plan national Santé-Environnement, avr. 2021, p. 59.

droit comparé permettant sa consolidation à l'échelle globale. Mais il y a beaucoup à faire en s'en tenant seulement au droit français, marqué par une lacune profonde. La crise sanitaire, par la folle ruée normative qu'elle a entraînée, aura eu le mérite de mettre sous le feu des projecteurs cette question relativement délaissée en France, et dont les enjeux sont pourtant bien réels.

L'éclipse ostensible de la liberté d'aller et de venir aura conduit à se tourner vers *l'essentiel*, pour reprendre une expression renouvelée par la crise : qu'est-ce qui est nécessaire *dans la nature* pour les individus ? Comment positionner l'homme et, partant, les administrés, par rapport à la nature ? Nourri par l'illusion cartésienne de la maîtrise et de la possession de la nature, l'ordre juridique est-il fondé à priver de la sorte l'accès à la nature ?

Au final, si les justifications de ces limitations sont compréhensibles, il n'est pas certain que leurs conséquences soient totalement acceptables. Elles auront au bout du compte conduit à ce que *la liberté des individus* disparaisse momentanément à plusieurs reprises, en ce qui concerne les lieux de nature. Encore un signe que la recherche d'équilibre est le principal enjeu de temps de crise : sécurité et liberté(s) là, santé et liberté(s) ici...