

GE_GERICHTE ATA/585/2023 vom 6. Juni 2023

GE Cour de justice, 2023-06-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_585_2023

FR: GE_GERICHTE ATA/585/2023 du 6 juin 2023

IT: GE_GERICHTE ATA/585/2023 del 6 giugno 2023

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2

E. 05

; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2. La recourante conclut préalablement à la comparution personnelle des parties. Sans y conclure formellement, elle propose en outre dans l'exposé des faits de son recours un transport sur place.

- 9/18 - A/3805/2021 2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Cela n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6). 2.2 En l'espèce, la recourante a pu déployer son argumentation et produire toute pièce utile devant le TAPI puis la chambre de céans. Elle n'expose pas quels éléments supplémentaires – relatifs à la nature de l'activité, au nombre des participants, à son déploiement en Suisse romande et à sa soumission à autorisation – qu'elle n'aurait pu décrire et documenter par écrit l'audition des parties ou un transport sur place seraient susceptibles d'apporter à la solution du litige. La chambre de céans considère qu'elle dispose d'un dossier complet et que la cause est en état d'être jugée. Il ne sera pas donné suite à la demande d'actes d'instruction. 3. Le recours a pour objet la décision de l'OCAN du 29 septembre 2021 soumettant à autorisation l'activité proposée par A_____. Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus d'appréciation (al. 1 let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). Les juridictions administratives n'ont toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce. 4. Dans un premier grief, la recourante reproche à la décision de l'OCAN de violer les principes de libre accès aux forêts et de la primauté du droit fédéral. 4.1 Garanti à l'art. 49 al. 1 Cst., le principe de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même

domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation

- 10/18 - A/3805/2021 dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 137 I 167 consid. 3.4 ; ATF 133 I 110 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 3.3). 4.2 L'art. 699 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) prévoit que chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté, dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds. Selon l'al. 2 de la même disposition, la législation cantonale peut déterminer la mesure en laquelle il est permis de pénétrer dans le fonds d'autrui pour la chasse ou la pêche. 4.3 Selon l'art. 14 LFo, les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public (al. 1). Si la conservation des forêts ou un autre intérêt public l'exigent, par exemple la protection des plantes ou d'animaux sauvages, les cantons doivent (a) limiter l'accès à certaines zones forestières et (b) soumettre à autorisation l'organisation de grandes manifestations en forêt. L'ordonnance sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo - RS 921.01) ne contient pas de précision sur la notion de grande manifestation. 4.4 La LForêts a entre autres buts d'assurer la protection du milieu forestier, notamment en tant que milieu naturel et d'exécuter et de compléter la LFo et l'OFo (art. 1 al. 1 let. a et d). Elle régit toutes les forêts du canton répondant aux définitions de la loi fédérale (art. 1 al. 2). Elle postule le libre accès aux forêts : celles-ci ne doivent pas être clôturées afin d'en garantir le libre accès aux piétons (art. 17 al. 1). Font exception les clôtures nécessaires à la conservation du milieu forestier (art. 17 al. 2). Quiconque accède à la forêt doit s'abstenir de la détériorer et de léser les droits d'autrui (art. 17 al. 3). La LForêts attribue à l'inspecteur cantonal des forêts la compétence de l'accès à certains secteurs de la forêt, en particulier en vue de garantir la sauvegarde du milieu forestier (art. 18) et prévoit depuis le 1er octobre 2019 que les grandes manifestations sont soumises à son autorisation (art. 19 al. 1), l'accord des propriétaires touchés et des autres départements étant réservé (art. 19 al. 2). L'art. 23 RForêts prévoit que de manière générale, les manifestations ne sont pas autorisées pendant les périodes de reproduction de la faune et dans toute partie de forêt servant de refuge à la faune (al. 1). Il précise que par grande manifestation, il faut entendre tout rassemblement de caractère organisé comportant au moins l'un des éléments suivants : (a) présence de plus de 50 personnes ; (b) utilisation de voies de communication imposant des restrictions pour les tiers ; (c) mise en place d'installations temporaires, telles que tente, caravanes, buvette ou WC ; (d) installation d'un système d'éclairage ou d'amplification de son ; (e) durée supérieure à 5 jours (préparatifs et remise en état du terrain y compris) ; (f) jeux

- 11/18 - A/3805/2021 de combat et/ou utilisation de projectiles ; (g) activité cynologique réunissant plus de 10 chiens non tenus en laisse (al. 3). L'autorisation doit être requise un mois au moins avant l'échéance. Elle indique : (a) le type et l'ampleur de la manifestation ; (b) le secteur concerné et les éventuels itinéraires retenus ; (c) le responsable de l'organisation (al. 4). Les manifestations de plus de 50 personnes se déroulant strictement sur les chemins forestiers et/ou sur les aires et infrastructures de loisirs dévolues à cet effet (places de pique-nique et parcours Vita notamment) ne sont pas soumises à autorisation,

pour autant que n'y soient liés aucun des éléments mentionnés aux let. b à g de l'al. 3 (al. 5). Selon l'exposé des motifs du PL 12'292 comportant notamment le nouvel art. 19 al. 1 LForêts, le Conseil fédéral s'était abstenu de définir plus précisément dans l'OForêts la notion de grande manifestation. Il résultait cependant des débats parlementaires que l'ampleur d'une manifestation ne se mesurait pas seulement au nombre de participants, mais aussi d'après la nature des répercussions probables sur la forêt. Tous les cantons, à l'exception du Valais, disposaient d'une réglementation sur la définition des grandes manifestations. Parmi ceux-ci, Genève avait fait cavalier seul en soumettant toute manifestation en forêt, quelle que soit son ampleur, à autorisation. Outre le fait que la conformité au droit fédéral de cette réglementation était sujette à caution, l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la LForêts avait montré qu'il n'était pas justifié de prévoir une réglementation aussi contraignante pour atteindre l'objectif de conservation de la forêt assigné par le droit fédéral. Dans un souci de simplification des procédures et d'économie, le projet de loi proposait d'aligner la loi genevoise sur le droit fédéral. La définition de la notion de grande manifestation ainsi que les critères de l'autorisation nécessiteraient une modification ultérieure de l'art. 23 RForêts. Selon le rapport de la commission, le directeur de l'OCAN avait indiqué que dans les faits, il était enregistré 85 à 102 demandes de manifestations soumises et acceptées par année. Cela allait du pique-nique familial de quelques personnes à de plus grandes réunions. La majorité des demandes concernaient 15 à 30 personnes et ces réunions n'avaient aucun impact sur la forêt, sauf un possible dérangement momentané de la faune, comparable aux nuisances occasionnées par un groupe de promeneurs. La loi fédérale sur les forêts parlait des grandes manifestations, ce qui avait été repris dans le projet de loi. Évaluation faite dans les cantons, le nombre de personnes qui qualifiait une grande manifestation variait de 80 à 500, Bâle étant le plus strict avec 80 personnes. Il avait donc été admis que le nombre de 80 personnes était assez réaliste et pouvait convenir pour qualifier de grande manifestation une réunion en forêt nécessitant une autorisation. Lors des débats en plénum, la question des grandes manifestations n'a pas suscité de discussion.

- 12/18 - A/3805/2021 4.5 En l'espèce, la recourante soutient que la soumission des jeux de combat à autorisation serait contraire au droit fédéral. L'art. 699 al. 1 CC, évoqué par la recourante, règle les rapports de droit privé entre le propriétaire de la forêt et les personnes y accédant et en prélevant les fruits, et n'est d'aucun secours pour la solution du présent litige, qui porte sur la protection des forêts par le droit public. L'art. 14 LFo charge les cantons de veiller à ce que les forêts soient accessibles au public et, si leur conservation ou un autre intérêt public l'exigent, de limiter l'accès à certaines zones forestières et de soumettre à autorisation l'organisation de grandes manifestations. La disposition mentionne expressément la protection des plantes ou d'animaux sauvages. L'OForêts est muette sur la notion de grande manifestation. L'art. 23 RForêts prévoit une série de circonstances caractérisant la grande manifestation, qui ont toutes en commun une pression accrue sur l'espace forestier : nombre des participants, usage exclusif ou accru du territoire, durée de la manifestation, externalités particulières (jeux de combat ou projectiles, respectivement manifestations canines de plus de 10 chiens). La recourante soutient que la soumission à autorisation des jeux de combat irait contre le texte de la loi, son esprit et son but, et ne poursuivrait pas les objectifs de la LFo, autrement dit que les jeux de combat ne menaceraient pas la conservation des forêts ni les plantes et les animaux sauvages. Elle ne peut être suivie. Les jeux de combat opposent un ou plusieurs adversaires cherchant à s'éliminer. La nécessité pour chaque joueur de défendre « sa vie » entraîne forcément une baisse des égards ordinairement témoignés au milieu naturel. L'affrontement d'équipes

suppose en outre de très nombreux mouvements et une occupation accrue de l'espace forestier. Par leur seule présence et leurs déplacements spécifiques à leur activité, les participants aux jeux de combat sont ainsi plus susceptibles de porter atteinte à la faune et à la flore que des promeneurs, des cueilleurs de champignons, des observateurs de la nature ou des sportifs, et cela même s'ils n'utilisent pas de projectiles, ce dont la réglementation genevoise tient précisément compte. La recourante compare les jeux de combat à la cueillette des champignons. Toutefois, celle-ci nécessite par principe une progression précautionneuse en milieu forestier, avec pour premier objectif de ne pas endommager les fruits, au contraire des participants d'un jeu de combat. Le rapport produit par la recourante relève lui-même les piétinements occasionnés par les joueurs. La recourante fait enfin valoir que d'autres cantons n'auraient restreint l'usage des forêts que pour les manifestations comportant un nombre plus élevé de personnes,

- 13/18 - A/3805/2021 ou encore qu'ils autoriseraient ou dispenseraient même de toute autorisation les jeux de combat. Elle perd de vue que la diversité des réglementations et des pratiques cantonales n'établit pas encore que la mise en œuvre genevoise de la protection des forêts serait contraire au droit fédéral. Surtout, la diversité des environnements naturels des cantons peut expliquer que certains, comme par exemple le canton de Genève, enregistrent une pression humaine plus élevée sur leurs zones forestières ainsi que l'a souligné l'intimé. Le message du Conseil fédéral du 29 juin 1988 à l'appui de la LFo précisait d'ailleurs que comme l'usage local jouait un rôle considérable, en particulier en ce qui concernait les manifestations tolérées en forêt, la compétence pour imposer des restrictions était déléguée aux cantons (FF 1988 182). Le législateur genevois pouvait ainsi prendre en compte l'effet sur les forêts genevoises des jeux de combat aux côtés de celui des manifestations de nombreuses personnes ou comportant des installations empiétant sur le domaine forestier, sans commettre de violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Le grief sera écarté.

E. 5

Dans un second grief, la recourante se plaint de la violation du droit cantonal, soit des art. 17, 18 et 19 al. 1 LForêts et 23 RForêts. L'art. 19 al. 1 LForêts, entré en vigueur le 1er octobre 2019, limiterait la notion de grande manifestation aux rassemblements de plus de 50 personnes. Il a été vu au considérant précédent que les jeux de combat peuvent être rangés parmi les activités menaçant la forêt au sens du droit fédéral et pouvant être limitées par les cantons. Le législateur cantonal a voulu s'aligner sur le droit fédéral et l'art. 19 al. 1 LForêts reprend la notion de grandes manifestations de l'art. 14 al. 2 let. b LFo. Il s'ensuit que la prise en compte dans le RForêts des jeux de combat est conforme à la LForêts. La recourante soutient que la notion de jeux de combat de l'art. 23 al. 3 let. f RForêts ne viserait que les combats visant à porter effectivement des coups à son adversaire par contact physique ou par des projectiles. Cette acception restrictive ne ressort cependant pas du texte de la réglementation. Un jeu de combat peut désigner toute forme ludique de combat et le fait que le RForêts prévoit que celui-ci peut mais ne doit pas être accompagné de l'utilisation de projectiles (« jeux de combat et/ou utilisation de projectiles ») confirme que l'expression vise non seulement les variantes recourant aux projectiles en plastique (airsoft) ou aux capsules de peinture (paintball), mais également celles qui utilisent d'autres moyens pour toucher l'adversaire, comme le laser (lasergame) ou l'infrarouge. Il a en outre été vu plus haut que c'est la forme même du combat, soit le déploiement de joueurs exerçant une emprise accrue sur le territoire, indépendamment du recours à des projectiles, qui est

susceptible d'entraîner des

- 14/18 - A/3805/2021 effets sur l'environnement forestier. Le recourant évoque une bataille de pistolets à eau. Or, il n'est pas exclu qu'un jeu de combat opposant des équipes munies de tels jouets pourrait également représenter une menace pour l'environnement. Le grief sera écarté.

E. 6

Dans un troisième grief, la recourante se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

E. 6.1

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 144 I 113 consid. 5.1.1).

E. 6.2

En l'espèce, la recourante ne soutient pas que d'autres activités similaires à la sienne auraient été dispensées de requérir une autorisation. Elle soutient qu'un pique-nique ou une réunion syndicale de 50 personnes durant jusqu'à cinq jours et réunissant au plus dix chiens seraient dispensés d'autorisation alors qu'ils auraient un impact incomparable avec celui « d'un jeu de cache-cache d'une quinzaine de participants durant deux heures » comme celui qu'elle proposait. Elle n'établit cependant pas en quoi son activité se laisserait comparer à un jeu de cache-cache – lequel n'apparaît au demeurant pas soumis à l'art. 23 RForêts – ni en quoi le pique-nique ou la réunion qu'elle décrit auraient un impact plus important qu'un jeu de combat. La chambre de céans retiendra qu'un jeu de cache-cache consiste en principe à rester tapi, seule une personne partant à la recherche des autres une fois celles-ci cachées, et qu'un pique-nique, à supposer que la forêt soit un lieu idéal, est une activité plutôt sédentaire, de sorte que l'emprise de ces activités sur le milieu forestier n'est pas comparable à celle d'un jeu de combat. La recourante n'établit ainsi aucune inégalité de traitement. Le grief sera écarté.

E. 7

Dans un dernier grief, la recourante se plaint de la violation de sa liberté économique et du principe de la proportionnalité.

- 15/18 - A/3805/2021

E. 7.1

La liberté économique, telle que consacrée par l'art. 27 Cst., a pour but de protéger toute activité économique privée tendant à la production d'un gain, soit toute activité exercée par une personne dans un but lucratif. Elle garantit l'existence d'un ordre économique fondé sur

le marché et sur un minimum de concurrence (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/ Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2021, n. 960 et 1035 et les arrêts cités). Comme tout droit fondamental, la liberté économique ne peut être restreinte qu'aux conditions de l'art. 36 Cst. La restriction doit donc reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Traditionnellement, le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance (rapport raisonnable) les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 126 I 219 consid. 2c ; 125 I 474 consid. 3).

E. 7.2

En l'espèce, la question de savoir si le principe de soumettre à autorisation l'usage accru du domaine forestier constitue une restriction à l'activité économique de la recourante, sachant que celle-ci peut par ailleurs également se déployer en dehors des forêts, pourra souffrir de demeurer indécise, compte tenu de ce qui suit. La recourante soutient que la soumission à la procédure d'autorisation ne reposerait pas sur une base légale formelle. Il a toutefois été admis que la notion de jeu de combat s'inscrit dans celle de grande manifestation, dont elle précise la portée. Or, la notion de grande manifestation est prévue tant par la LFo que par la LForêts, de sorte que l'exigence de base légale formelle est respectée. La recourante conteste également que la soumission à autorisation poursuivrait l'intérêt public à la préservation de la forêt. Or, il a été retenu le contraire dans les considérants qui précèdent. Le contrôle des jeux de combats est en effet propre et apte à réaliser l'objectif d'intérêt public de protection de la forêt. Elle fait valoir que les conditions imposées par l'intimé dans les décisions du

E. 9

juillet 2021 ne viseraient nullement la protection des forêts. Elle perd de vue que la procédure d'autorisation a elle-même pour objet de déterminer de cas en cas si une manifestation est susceptible de porter des atteintes à l'environnement forestier. L'octroi ou le refus de l'autorisation ne sont que le résultat d'une pesée d'intérêts.

- 16/18 - A/3805/2021 Enfin, elle se plaint du caractère disproportionné de l'obligation de déposer la demande 30 jours à l'avance. Elle ne démontre toutefois pas que ses clients réserveraient l'activité quelques jours à l'avance seulement, ce qui paraît au demeurant peu vraisemblable s'agissant pour ces derniers de rassembler jusqu'à 30 participants. Elle ne soutient pas qu'elle ne pourrait demander à l'avance des autorisations de manière à proposer à sa clientèle des jours et des plages horaires disponibles. Elle n'établit pas non plus que les aléas météorologiques constitueraient un obstacle dirimant au déroulement de l'activité et elle ne prétend pas qu'elle aurait dû régler contractuellement les conséquences de la réalisation de ce risque avec ses clients. Enfin, elle ne soutient pas que sa situation devrait être distinguée de celle de tous les autres organisateurs visés par l'art. 23 RForêts. Le délai de 30 jours n'apparaît pour le surplus pas arbitraire s'agissant pour l'autorité d'instruire la demande et de procéder à une pesée d'intérêts. La chambre de céans observera encore, sous l'angle de la proportionnalité, que la recourante, à ce stade, n'établit pas qu'une autorisation lui serait systématiquement refusée. Elle ne soutient, à juste titre, pas

qu'ils ne pourraient pas déployer son activité dans un milieu non forestier, comme elle l'annonce d'ailleurs elle-même à sa clientèle, sans avoir à demander d'autorisation. Par ailleurs, l'intimé lui a proposé d'utiliser ponctuellement une forêt spécifiquement dédiée aux jeux de combats, sise sur la commune de F_____. Le grief sera écarté. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté. 8. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.