

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 397/2023

Arrêt du 24 mai 2024

Ile Cour de droit public

Composition

Mme et MM les Juges fédéraux
Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz, Hänni, Ryter et Kradolfer.
Greffière : Mme Joseph.

Participants à la procédure

A. _____ Sàrl,
représentée par Me Romain Jordan, avocat,
recourante,

contre

Département du territoire de la République et canton de Genève, Office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN), rue des Battoirs 7, 1205 Genève.

Objet

Autorisation d'un lasergame en forêt,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 6 juin 2023 (ATA/585/2023).

Faits :

A.

A. _____ Sàrl, inscrite au registre du commerce du Bas-Valais, a son siège à U. _____ et pour associé B. _____. Son but est "la fourniture de services, tels que jeux, lasergames, animations, organisations de manifestations ainsi que le commerce, l'entretien, la réparation et la formation, également représentation et commerce de produits liés à l'informatique, l'électricité, la domotique et aux systèmes d'alarme, toutes activités commerciales et industrielles dans le sens le plus large".

A.C. _____ est une entreprise individuelle inscrite au registre du commerce du canton de Genève, exploitée par C. _____ et ayant pour but "les activités de lasergame, organisation d'anniversaires, sorties scolaires, camps de vacances, enterrements de vie de célibataire".

Le 19 mai 2021, C. _____ a demandé à l'Office cantonal de l'agriculture et de la nature de la République et canton de Genève (ci-après: l'Office cantonal) une autorisation permanente valable pour les espaces forestiers du canton de Genève pour pratiquer un lasergame innovant à infrarouge. Le 4 juin 2021, l'Office cantonal a indiqué que cette activité ne pouvait pas être autorisée sur l'ensemble des forêts du canton et que seules des autorisations ponctuelles sur des sites déterminés pouvaient être envisagées. Dans un souci de préservation de la forêt, il proposait de concentrer les activités sur une parcelle spécialement affectée, n°2'181 de la commune de Lancy, dont l'État était propriétaire.

Le 4 juin 2021, B. _____ a répondu à l'Office cantonal, en sa qualité de fondateur de la marque "A. _____" et ayant déjà ouvert plusieurs succursales en Suisse. Il souhaitait savoir quelle disposition légale soumettait son activité à autorisation et si l'autorité considérait celle-ci comme un jeu de combat.

Le 11 juin 2021, la sous-commission de la flore de la commission consultative de la diversité biologique (ci-après aussi: la sous-commission de la flore), consultée par l'Office cantonal, a estimé que l'activité devait être soumise à autorisation et restreinte à des secteurs définis.

Le 18 juin 2021, l'Office cantonal a indiqué à B. _____ qu'il considérait l'activité comme apparentée à un jeu de combat au sens de la législation genevoise. Une demande formelle d'autorisation devait être déposée 30 jours au moins avant une manifestation.

A la suite d'une demande d'autorisation de pratiquer l'activité sur les parcelles n°xxx de la commune de R. _____ et n°xxx de la commune de S. _____ déposée par C. _____ le 18 juin 2021 et précisée le 24 juin 2021, l'Office cantonal lui a délivré, le 9 juillet 2021, deux autorisations exceptionnelles et non reconductibles de pratiquer l'activité sur les parcelles indiquées. Il a été précisé que l'activité était soumise à autorisation.

B.

Le 16 août 2021, A. _____ Sàrl a contesté que l'activité fût soumise à autorisation, celle-ci n'étant pas un jeu de combat et le nombre de joueurs étant limité à 30. Selon elle, une autorisation-cadre fixant les conditions de mise en oeuvre des parties serait suffisante pour aboutir au même but. Il a sollicité une décision motivée sujette à recours.

Le 29 septembre 2021, l'Office cantonal a rendu une décision, concluant en substance que l'activité possédait de nombreuses caractéristiques du jeu de combat de sorte qu'elle était soumise à autorisation préalable et ponctuelle.

Par acte du 5 novembre 2021, A. _____ Sàrl a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance de la République et canton de Genève (ci-après: le Tribunal de première instance), lequel a rejeté le recours le 20 octobre 2022.

Le 21 novembre 2022, A. _____ Sàrl a recouru auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) contre ce jugement, concluant à ce qu'il soit dit et constaté que son activité n'était pas soumise à autorisation et à ce qu'elle soit en conséquence autorisée à déployer celle-ci dans le canton. Subsidiairement, elle demandait qu'il soit dit et constaté que son activité pouvait être déployée dans le canton sous certaines conditions, précisément décrites.

Le recours a été rejeté par la Cour de justice, par arrêt du 6 juin 2023.

C.

A. _____ Sàrl dépose un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral à l'encontre de l'arrêt de la Cour de justice. Ses conclusions au fond sont les suivantes:

”Principalement

2. Annuler l'arrêt (...) rendu par la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève le 6 juin 2023.

3. Le réformer en ce sens que l'activité proposée par A. _____ Sàrl n'est pas soumise à autorisation.

Subsidiairement

4. Annuler l'arrêt (...) rendu par la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève le 6 juin 2023.

5. Le réformer en ce sens que l'activité proposée par A. _____ Sàrl est autorisée dans le canton de Genève aux conditions suivantes :

- La sécurité d'accès des autres utilisateurs qui pourraient être touchés par l'activité devra être garantie, quitte à interrompre les parties si besoin.
- Pas d'intervention sur la végétation. Tout marquage durable (ex. peinture) sur les arbres et les infrastructures est interdit.
- Un niveau sonore admissible sera respecté.
- L'exclusivité du site n'est pas garantie
- Les lieux seront remis en état [à] la fin de la manifestation, nettoyage du site de tous déchets, balisages.
- Les organisateurs seront tenus pour responsables des éventuels dégâts occasionnés par les participants auprès des tiers et des dédommagements pourront être exigés le cas échéant.

Plus subsidiairement encore

6. Annuler l'arrêt (...) rendu par la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève le 6 juin 2023.

7. Le réformer en ce sens que l'activité proposée par A. _____ Sàrl peut être déployée dans le canton de Genève moyennant des charges et conditions.

8. Renvoyer la cause à la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève pour nouvelle décision s'agissant des charges et conditions, dans le sens des considérants."

La Cour de justice s'en remet à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. L'Office cantonal conclut au rejet du recours. L'Office fédéral de l'environnement (ci-après: l'OFEV) estime qu'il se justifie de soumettre l'activité proposée à autorisation. A. _____ Sàrl a déposé des observations complémentaires.

Considérant en droit :

1.

Le présent recours en matière de droit public porte sur une décision finale (art. 90 LTF) d'une autorité judiciaire supérieure ayant statué en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) et rendue dans une cause de droit public (art. 82 al. 1 let. a LTF) qui ne tombe pas sous le coup d'une clause d'exception de l'art. 83 LTF. En outre, il a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), par le destinataire de l'arrêt attaqué qui a qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF). Le recours est partant recevable.

2.

2.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sous réserve des cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours ne peut toutefois pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit constitutionnel (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux, ainsi que celle de l'application arbitraire de dispositions de droit cantonal notamment, que si ce grief a été invoqué et motivé de manière précise par le recourant, à savoir exposé de façon claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; ATF 146 I 62 consid. 3; 144 II 313 consid. 5.1).

2.2. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces derniers n'aient été établis de façon manifestement inexacte - c'est-à-dire arbitrairement (ATF 133 III 393 consid. 7.1) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), ce qu'il appartient à la partie recourante de démontrer dans sa motivation (cf. art. 106 al. 2 LTF). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 146 IV 114 consid. 2.1). Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF).

3.

Le présent litige porte sur la décision rendue par l'Office cantonal et confirmée par la Cour de justice qui a constaté, à la demande de la recourante, que l'organisation d'activités de lasergame en forêt par la recourante était soumise à autorisation préalable ponctuelle en vertu du droit cantonal.

La Cour de justice a confirmé la position de l'Office cantonal sur la base d'un raisonnement qui peut se résumer comme suit. En premier lieu, elle a écarté le grief de la recourante, qui reprochait à la décision de l'Office cantonal de violer les principes de libre accès aux forêts et de la primauté du droit fédéral. Elle a à ce titre rejeté les arguments de la recourante selon lesquels la soumission à autorisation des jeux de combat irait contre le

texte de la loi fédérale, son esprit et son but et ne poursuivrait pas les objectifs de la LFo, les jeux de combat ne menaçant pas la conservation des forêts, ni les plantes et les animaux sauvages. La Cour de justice a sur ce point conclu que le législateur genevois pouvait prendre en compte l'effet sur la forêt genevoise des jeux de combat aux côtés de ceux des manifestations de nombreuses personnes ou comportant des installations empiétant sur le domaine forestier. La Cour de justice a en deuxième lieu écarté le grief de la violation du droit cantonal invoqué par la recourante. Elle a en troisième lieu rejeté le grief relatif à la violation de l'égalité de traitement, la recourante ne soutenant pas que d'autres activités similaires à la sienne auraient été dispensées d'autorisation. Elle a en dernier lieu écarté le grief de la violation de la liberté économique et du principe de la proportionnalité. Laissant ouverte la question de savoir si la recourante pouvait se prévaloir d'une restriction à son activité économique, elle a estimé que les conditions de l'art. 36 Cst. étaient remplies.

4.

Dans un premier grief, la recourante se plaint d'une violation du principe de la primauté du droit fédéral prévu par l'art. 49 al. 1 Cst. En substance, elle prétend que l'application à son activité des règles cantonales, soit de l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE, violerait le principe du libre accès à la forêt prévu par le droit fédéral (art. 699 CC et 14 al. 1 LFO), d'une part, ainsi que la réglementation fédérale en matière d'organisation de grandes manifestations en forêt (art. 14 al. 2 LFO), d'autre part.

4.1. Selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Le principe constitutionnel 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 oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 148 II 121 consid. 8.1; 146 II 309 consid. 4.1; 145 I 183 consid. 5.1.1). Le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'une règle de droit cantonal au droit fédéral lorsqu'il est appelé à revoir cette question au regard du grief de la violation de l'art. 49 al. 1 Cst. (ATF 147 III 351 consid. 6.1.1; 144 I 113 consid. 6.2; 143 I 352 consid. 2.2).

4.2. La Constitution fédérale prévoit, à son art. 77, que la Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale (al. 1). Elle fixe les principes applicables à la protection des forêts (al. 2). Elle encourage les mesures de conservation des forêts (al. 3). L'alinéa 1 de cette disposition fixe les objectifs globaux de la Confédération en matière de gestion des forêts. Quant à l'alinéa 2, il attribue à la Confédération une compétence concurrente limitée aux principes, en matière de protection des forêts (Abt/Norer/Wild/Wisard, in WaG Kommentar zum Waldgesetz, LFo Commentaire de la loi sur les forêts, 2022, no 17 ad Einleitung/Introduction; Hans Peter Jenni, in WaG Kommentar zum Waldgesetz, LFO Commentaire de la loi sur les forêts, 2022, no 49 ad Vor Art. 1 WaG/LFo; Thierry Largey, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, nos 16 ss et 20 ss ad art. Art. 77 Cst.).

4.3. Sur le plan fédéral, tant la législation en matière de droit privé que celle en matière de droit public contiennent des dispositions susceptibles de concerner la problématique du libre accès à la forêt, respectivement celle de la soumission à autorisation de certaines activités en forêt.

4.3.1. L'art. 699 al. 1 CC 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'alinéa 2, 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.

L'art. 699 CC constitue une double norme en ce sens que, en tant que disposition de droit privé, il régit les relations entre les particuliers et, en tant que disposition de droit public, il habilite les autorités à veiller d'office au libre accès aux forêts et pâturages (cf. ATF 141 III 195 consid. 2.3; 106 Ib 47 consid. 4a; Message du Conseil fédéral du 29 juin 1988 concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, FF 1988 III 157, 181 s.; Roger Zufferey, Aspects juridiques des activités de loisirs et de détente en forêt, in Droit de l'environnement dans la pratique, 2010, p. 337, p. 341; Hans-Peter Jenni, Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung, in Schriftenreihe

Umwelt 210, 1993, ad art. 14, p. 48).

En outre, cette disposition laisse la possibilité aux cantons de restreindre plus largement le droit d'accès au moyen de dispositions de police, par exemple pour protéger la nature ou pour d'autres motifs de police (cf. ATF 122 I 70 consid. 5.a et références).

4.3.2. La loi fédérale sur les forêts (Loi sur les forêts, LFO, RS 921.0), a été adoptée le 4 octobre 1991. Son but est double: outre la protection contre les catastrophes naturelles (art. 1 al. 2 LFo), cette loi vise à assurer la conservation des forêts (art. 1 al. 1 LFo). La conservation des forêts doit être comprise comme une tâche étatique d'intérêt public, rappelant l'art. 77 Cst. (FF 1988 III 157, p. 163; Roland Norer, in WaG Kommentar zum Waldgesetz, LFo Commentaire de la loi sur les forêts, 2022, no ad Art. 1 LFo).

Selon l'art. 14 al. 1 LFo, les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public. L'art. 14 al. 2 LFo précise que 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 limiter l'accès à certaines zones forestières (let. a) et soumettre à autorisation l'organisation de grandes manifestations en forêt (let. b). L'art. 14 LFo est une norme de droit fédéral directement applicable (Arnold Martin in St. Galler Kommentar Die schweizerische Bundesverfassung, 2023, nos 9 ad Art. 77 BV). Cette disposition donne, d'une part, le mandat aux cantons de veiller à ce que les forêts soient accessibles, ce qui implique le devoir d'empêcher ou de faire disparaître les limitations de l'accès à la forêt, par exemple par des clôtures ou barrières (cf. 14 al. 1 LFo); d'autre part, elle comprend une obligation de protéger la forêt contre une utilisation excessive par l'homme. Pour atteindre ce but, l'art. 14 al. 2 LFo délègue notamment aux cantons la compétence de limiter l'accès à la forêt à condition que le but de conserver la forêt ou un autre intérêt public l'exige. C'est dans ce contexte que les cantons doivent soumettre l'organisation de

grandes manifestations à autorisation (cf. Andy Rudin/Jennifer Vonlanthen-Heuck, op. cit., nos 4 et 28 ad art. 14 LFo).

En outre et d'une manière générale, la LFo, prévoit que les cantons exécutent la loi et édictent les dispositions nécessaires (art. 50 LFO). La LFo est ainsi conçue comme une loi cadre qui s'impose aux cantons (cf. Hans-Peter Jenni, Wald, op. cit., p. 20).

4.4. Au vu de ce qui précède, il ressort tant de l'art. 77 al. 2 Cst. que du droit fédéral (art. 50 LFo en général; art. 14 al. 2 LFo et art. 699 CC en particulier) que la protection des forêts ne constitue pas un domaine que la législation fédérale règle de manière exhaustive.

Quant à l'art. 699 al. 1 CC, il ne va pas au-delà de la LFO. En effet, l'art. 14 al. 1 LFO reprend et précise l'aspect de droit public inhérent à cette disposition (cf. supra consid. 4.3.1) et en constitue en ce sens une *lex specialis*, pour ce qui est de son contenu de droit public (Andy Rudin/Jennifer Vonlanthen-Heuck, in WaG Kommentar zum Waldgesetz, LFo Commentaire de la loi sur les forêts, Zurich/Genève 2022, no 47 ad art. 14 LFo). En outre, on ne voit pas, et la recourante ne l'indique pas, en quoi la composante relevant du droit privé serait en l'espèce concernée. Au vu de ces éléments, l'art. 699 CC n'a pas de portée propre à restreindre le droit cantonal au-delà de l'art. 14 LFo.

4.5. Dans le canton de Genève, la loi sur les forêts (LForêts/GE; rs GE M 5 10) a été adoptée le 20 mai 1999. Cette loi a entre autres pour but d'assurer la protection du milieu forestier, notamment en tant que milieu naturel, ainsi que d'exécuter et de compléter la loi fédérale sur les forêts et son ordonnance d'exécution (art. 1 al. 1 let. a et d LForêts/GE).

Dans sa teneur actuelle, la loi cantonale postule, comme principe, le libre accès aux forêts (cf. art. 17 al. 1 LForêts/GE). Des exceptions sont toutefois possibles. Notamment, l'art. 19 LForêts/GE prévoit que les grandes manifestations sont soumises à autorisation (art. 19 al. 1 LForêts/GE), l'accord des propriétaires touchés et des autres départements étant réservé (art. 19 al. 2 LForêts/GE).

L'art. 19 al. 1 LForêts/GE est concrétisé par l'art. 23 du règlement genevois d'application de la loi sur les forêts (RForêts/GE; rs GE M 5 10.01) qui 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). L'art. 23 al. 3 RForêts/GE 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 de combat et/ou utilisation de projectiles; (g) activité cynologique réunissant plus de 10 chiens non tenus en laisse. En outre, l'autorisation doit être requise un mois au moins avant l'échéance (cf. art. 23 al. 4 RForêts/GE).

4.6. La recourante soutient tout d'abord que la décision attaquée, qui soumet l'activité de lasergame en forêt à autorisation préalable ponctuelle sur la base des art. 19 al. 1 LForêts/GE et 23 al. 3 let. f RForêts/GE, viole le principe du libre accès à la forêt consacré par les art. 699 CC et 14 al. 1 LFo et est partant contraire au principe de la primauté du droit fédéral.

Comme on l'a vu, la recourante ne peut rien tirer de l'art. 699 CC en l'espèce (cf. supra consid 4.4). En outre, le principe de l'accès à la forêt consacré par l'art. 14 al. 1 LFo n'est pas absolu; l'art. 14 al. 2 LFo impose en effet aux cantons de limiter l'accès à certaines zones forestières respectivement de soumettre à autorisation l'organisation de grandes manifestations en forêt lorsque la conservation de la forêt ou un autre intérêt public l'exige (cf. supra consid. 4.3.2 et 4.4). La soumission en tant que tel du lasergame en forêt à autorisation ne va ainsi pas à l'encontre du principe du libre accès à la forêt, tel que prévu par le droit fédéral. Sous cet angle, l'art. 49 Cst. n'est pas violé.

4.7. La recourante invoque ensuite que l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE, en tant qu'il prévoit que les jeux de combat et/ou l'utilisation de projectiles sont considérés comme une grande manifestation, et donc soumis à autorisation en application de l'art. 19 al. 1 LForêts/GE, viole l'art. 14 al. 2 let. b LFo car il va au-delà de la notion de grande manifestation figurant à cette disposition.

Il convient donc de se demander si la soumission à autorisation des jeux de combat, avec ou sans projectiles, d'après l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE, est conforme à l'art. 14 al. 2 LFo.

4.7.1. L'art. 14 al. 2 let. b LFo, norme de droit fédéral directement applicable, impose aux cantons de soumettre à autorisation l'organisation de grandes manifestations. Le but poursuivi est de protéger la forêt d'une sollicitation excessive par l'homme (cf. supra consid. 4.3.2).

Ni la LFo, ni le Message du Conseil fédéral (FF 1988 III 157), ni l'ordonnance fédérale sur les forêts du 30 novembre 1992 (OFo; RS 921.91) ne contiennent de précision sur la notion de grande manifestation. Il résulte toutefois des débats parlementaires que l'ampleur d'une manifestation ne se mesure pas seulement au nombre de participants, mais aussi en fonction de la nature et de l'intensité des répercussions probables sur la forêt (BO 1991 II 307 s.), ce que la doctrine confirme, usant des termes d'impacts prévisibles/attendus sur la forêt ou encore de potentiel d'atteinte (cf. Andy Rudin/Jennifer Vonlanthen-Heuck, op. cit., no 30 ad art. 14 LFo; Hans-Peter Jenni, Wald, op. cit., p. 49; Roger Zufferey, op. cit., p. 345 s.). En outre, le Message relatif à l'art. 14 LFo précise ce qui suit: "comme l'usage local joue un rôle considérable, en particulier en ce qui concerne les manifestations tolérées en forêt, la compétence pour imposer des restrictions est déléguée aux cantons" (FF 1988 III 157, p. 182). Or, l'usage local qui définit dans quelle mesure le droit d'accès peut être exercé varie d'une région à l'autre (cf. Hans-Peter Jenni, Wald, op. cit., p. 49; Roger Zufferey, op. cit., p. 342) de sorte que les cantons disposent

d'une grande marge d'appréciation en la matière (cf. Andy Rudin/Jennifer Vonlanthen-Heuck, op. cit., no 30 ad art. 14 LFo; Hans-Peter Jenni, Wald, op. cit., p. 23).

Les cantons ont légiféré en adoptant dans la majorité des cas des dispositions précisant le terme de "grande manifestation" en fonction du nombre de personnes présentes et en fonction des impacts attendus de la manifestation sur les forêts, par exemple au regard de la période de l'année, de l'heure, du type de manifestation, de la dispersion des participants dans l'espace forestier, de l'intensité de l'utilisation de l'espace forestier, du bruit, de la durée ou encore de l'utilisation d'outils techniques (comme la lumière, des lasers ou un système d'amplification du son), etc. (cf. pour des exemples, Andy Rudin/Jennifer Vonlanthen-Heuck, op. cit., no 31 ss ad art. 14 LFo; Hans-Peter Jenni, Wald, op. cit., p. 51).

4.7.2. Dans le canton de Genève, l'ancien art. 19 al. 1 de la loi sur les forêts prévoyait que toute manifestation en forêt - quelle qu'elle soit - était soumise à autorisation. En 2019, le législateur genevois avait proposé une modification de la LForêts/GE (projet de loi modifiant la loi sur les forêts déposé le 21 mars 2018, PL 12292), pour ne soumettre plus que les "grandes manifestations" à autorisation. Il s'agissait d'aligner la loi

genevoise sur le droit fédéral (cf. exposé des motifs du projet de loi PL 12292). A la suite de l'adoption du nouvel art. 19 de la loi cantonale, l'art. 23 RForêts/GE a été modifié. Comme l'a relevé à juste titre la Cour de justice, cette dernière disposition met d'une manière générale en oeuvre l'art. 14 al. 2 let. b LFo en ce sens qu'elle a pour but de prévoir une série de circonstances caractérisant la notion de "grande manifestation", en raison d'une pression accrue sur l'espace forestier, comme le nombre de participants, l'usage exclusif ou accru du territoire, la durée de la manifestation, mais aussi les effets externes particuliers (jeux de combat, projectiles, manifestations canines de plus de 10 chiens). Chaque critère de l'art. 23 al. 3 RForêts/GE a précisément pour but d'appréhender

les rassemblements organisés dont l'ampleur ou la nature serait suffisamment significative pour représenter une grande manifestation au sens de l'art. 14 al. 2 let. b LFo, soit en raison du nombre de participants (critère de la let. a), soit en regard de l'importance des impacts potentiels de l'activité sur les forêts (critères des let. b à g).

4.7.3. La let. f. de l'art. 23 al. 3 RForêts/GE, qui nous intéresse plus particulièrement, prévoit que les rassemblements organisés consistant en des "jeux de combat et/ou utilisation de projectiles" constituent des grandes manifestations et, partant, sont soumis à autorisation préalable. La recourante critique tout particulièrement ce point, estimant en substance que le critère du jeu de combat serait sans pertinence au regard de la protection de la forêt, à tout le moins dans la mesure où l'activité visée n'utilise pas de projectiles ou de faisceau visible.

L'argument ne convainc pas car les jeux de combat, même sans projectiles, peuvent être considérés comme une activité présentant un potentiel important d'atteinte à la forêt, pour les motifs qui suivent.

Tout d'abord, et comme l'a relevé de manière convaincante la Cour de justice, en se fondant sur le rapport de la sous-commission de la flore, la nécessité pour chaque joueur de se défendre dans les sports de combat 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 l'activité, les participants aux jeux de combat sont particulièrement susceptibles de porter atteinte à la faune et à la flore, et cela même s'ils n'utilisent pas de projectiles.

La doctrine avait d'ailleurs identifié, il y a plusieurs années déjà, le développement de jeux de combat en forêt de toute sorte comme étant potentiellement nuisibles pour la forêt, tout comme d'ailleurs les courses d'orientation en forêt (cf. en ce sens Hans-Peter Jenni, Wald, op. cit., p. 49. Cf. aussi Roger Zufferey, op. cit., p. 339 et p. 346).

A cela s'ajoute que, comme retenu dans l'arrêt entrepris, l'Office cantonal a relevé que les forêts genevoises subissent de fortes pressions anthropogènes d'une ampleur incomparable avec celles que pourraient subir les forêts d'autres cantons, en raison de l'omniprésence du public dans les forêts en lien avec un territoire cantonal restreint, ce qui provoque un piétinement généralisé du sol. Cet élément peut être pris en compte par le canton, en tant que particularité locale, pour se montrer strict dans la soumission d'activités à risque à autorisation (cf. supra consid. 4.7.1).

4.7.4. Au vu de ces éléments, la soumission à autorisation des jeux de combat avec ou sans projectiles selon l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE est conforme à l'art. 14 al. 2 LFo.

4.7.5. La recourante tente encore de contester la conformité du droit cantonal (soit l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE) au droit fédéral en invoquant qu'il existe d'autres activités que les jeux de combats qui ont un impact sur la forêt et qui ne sont pas soumises à autorisation, ainsi qu'en indiquant que d'autres cantons n'ont pas soumis l'organisation de jeux de combat en forêt à autorisation. Or, on ne voit pas en quoi cela pourrait être constitutif d'une violation du principe de la primauté du droit fédéral, ce d'autant que chaque canton peut tenir compte de ses spécificités locales pour asseoir sa propre législation (cf. supra consid. 4.7.1).

4.8. Encore faut-il se demander si le fait de considérer le lasergame comme un jeu de combat ne va pas au-delà du cadre posé par l'art. 14 al. 2 LFo, comme le prétend la recourante.

La Cour de justice a à juste titre relevé que la notion de jeux de combat ne concerne pas uniquement les combats visant à porter effectivement des coups à son adversaire par contact physique ou par des projectiles. D'autres manières de toucher son adversaire peuvent être visées (par exemple par un laser ou un infrarouge). Comme on l'a vu, 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 effets sur

l'environnement forestier (cf. supra consid. 4.7.3).

Le lasergame en forêt répond à ces caractéristiques de sorte qu'il peut être considéré comme une activité dont l'organisation nécessite une autorisation délivrée par le canton, à l'instar de tout jeu de combat, sans aller au-delà du cadre imposé par le droit fédéral, à l'art. 14 al. 2 LFo.

Au vu de ce qui précède, la décision entreprise, en tant qu'elle confirme que l'activité de lasergame proposée par la recourante répond à la notion de grande manifestation et peut donc être soumise à autorisation ponctuelle préalable, est conforme aux exigences posées par l'art. 14 al. 2 LFo.

4.9.

Le grief de la recourante relatif à la violation du principe de la primauté du droit fédéral est ainsi rejeté.

5.

Dans une argumentation peu claire, la recourante semble encore faire valoir que l'activité qu'elle propose aurait à tort été qualifiée de jeu de combat, en raison de ses particularités, de sorte que l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE ne pouvait pas lui être appliqué. Cette critique relève en réalité de l'application et de l'interprétation du droit cantonal, que le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle de l'arbitraire. Or, la recourante n'invoque en aucun cas l'arbitraire. Sa critique, qui ne répond pas aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2.1), est irrecevable.

6.

La recourante invoque une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.), son activité étant soumise à autorisation, contrairement à d'autres activités qui auraient des impacts bien plus importants sur la forêt. En outre, une autorisation cadre aurait été octroyée à une autre association, pour la pratique de l'airsoft sur un terrain déterminé, ce qui aurait été refusé à la recourante. Enfin, dans d'autres cantons, le lasergame en forêt pourrait être pratiqué, sans autorisation préalable.

6.1. Selon la jurisprudence, une décision ou un acte législatif viole le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard des circonstances à régler ou qu'il 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. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (cf. ATF 149 I 125 consid. 5.1; 146 II 56 consid. 9.1; 145 I 73 consid. 5.1).

Il y a notamment inégalité de traitement lorsque l'État accorde un privilège ou une prestation à une personne, mais les dénie à une autre qui se trouve dans une situation comparable (ATF 140 I 201 consid. 6.5.1; arrêt 8C 477/2022 du 14 juin 2023 consid. 6.3.2).

6.2. En l'occurrence, la recourante propose principalement des exemples abstraits, voire pour le moins hypothétiques, d'activités qui ne sont pas similaires à la sienne (p. ex. un rassemblement de 50 personnes, accompagnées de 10 chiens s'adonnant à des jeux ou activités autres que des jeux de combat, l'école en forêt, du "freesbee en forêt" ou encore une bataille de pistolet à eau, étant d'ailleurs précisé qu'il n'est pas exclu que cette dernière activité tombe sous le coup de l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE). Dès lors, la recourante ne peut rien tirer de l'art. 8 al. 1 Cst. sous cet angle.

6.3. La recourante invoque, pour la première fois devant le Tribunal fédéral, qu'une autorisation cadre aurait été octroyée à une autre association pour la pratique de l'airsoft sur un terrain forestier déterminé. Or, une telle autorisation lui aurait été refusée, ce qui constituerait une violation du principe de l'égalité de traitement. L'airsoft pouvant également être considéré comme un jeu de combat, la question d'une violation de l'art. 8 al. 1 Cst. pourrait ici se poser. Toutefois, l'état de fait de l'arrêt entrepris n'évoque pas l'autorisation cadre qu'aurait reçue cette autre société de sorte que les faits sur lesquels se fonde la recourante sont nouveaux (cf. supra consid. 3). Or, elle n'expose pas en quoi les conditions restrictives posées par l'art. 99 al. 1 LTF autorisant la recevabilité de tels faits devant le Tribunal fédéral seraient remplies (cf. supra consid. 2.2; cf. ATF 148 I 160

consid. 1.7; 143 I 344 consid. 3; arrêt 6B 672/2023 du 4 octobre 2023 consid. 2). et tel n'apparaît pas être le cas, si bien qu'ils ne peuvent être pris en considération.

En tout état cause, ce grief serait-il recevable qu'il devrait être écarté. En effet, si les activités déployées par les deux entreprises, telles que décrites par la recourante, peuvent être considérées comme a priori similaires, l'autorisation requise ne l'est pas. En effet, la recourante conclut principalement à ce qu'il soit constaté que son activité n'est pas soumise à autorisation (ponctuelle; préalable) et subsidiairement à ce qu'elle puisse, moyennant le respect de certaines charges et conditions, proposer à ses clients l'activité dans toutes les forêts du canton. Or, dans l'exemple cité par la recourante, l'airsoft aurait justement été considéré comme soumis à autorisation, et autorisé sur un certain terrain prédéterminé. La recourante ne peut donc rien tirer du principe de l'égalité de traitement tel qu'invoqué.

6.4. Enfin, le fait que d'autres cantons n'auraient pas légiféré de la même manière que le canton de Genève constitue une conséquence du système fédéraliste et découle, comme on l'a vu, de la large marge de manoeuvre laissée aux cantons par l'art. 14 LFo en fonction des usages et circonstances locales (cf. supra consid. 4.7.1 et 4.7.3). Le Tribunal fédéral n'a au demeurant pas à se prononcer sur d'autres situations, dont il n'a pas eu à connaître, celles-ci n'étant pas l'objet du présent litige.

6.5. Au vu de ce qui précède, le grief est rejeté.

7.

La recourante dénonce une violation de sa liberté économique (art. 27 et 36 Cst.) et du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Selon elle, la restriction à son activité repose sur l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE, disposition qui ne serait pas d'une densité normative suffisante, au vu de la gravité de l'atteinte. En outre, la restriction ne serait pas justifiée par un intérêt public. Le principe de la proportionnalité serait également violé.

7.1. Aux termes de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1; 140 I 218 consid. 6.3). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que morales (ATF 142 II 369 consid. 6.2; arrêt 2C 134/2018 du 24 septembre 2018 consid. 7.1).

Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst. Selon cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, une restriction grave devant être prévue par une loi (al. 1); elle doit en outre être justifiée par un intérêt public (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3).

7.2. En l'espèce, on peut admettre que la décision de l'Office cantonal, confirmée par l'arrêt entrepris, consistant à soumettre à autorisation ponctuelle préalable les parties de lasergame en forêt que la recourante entend proposer à ses clients, constitue une restriction à l'exercice de son activité économique lucrative privée, et partant une atteinte à l'art. 27 Cst. Il convient donc d'examiner si les conditions de l'art. 36 Cst. sont remplies. Dès lors que l'art. 5 al. 2 Cst., également invoqué par la recourante, ne s'applique pas lorsque l'art. 36 Cst. entre en ligne de compte (cf. ATF 136 I 241 consid. 3.1; 134 I 153 consid. 4.2.1 et 4.3), seule cette dernière disposition sera examinée.

7.3. Contrairement à ce qu'invoque la recourante, la restriction à la liberté économique, fondée sur l'art. l'art. 23 al. 1 let. f RForêts/GE qui précise l'art. 19 al. 1 LForêts/GE (cf. supra consid. 4.5), ne peut pas être qualifiée de grave dans les présentes circonstances. En effet, l'activité de lasergame proposée peut s'exercer hors des zones forestières sans autorisation. En outre, rien n'indique que la recourante se verrait refuser une autorisation si elle la demandait. Au contraire, l'Office cantonal a déjà délivré deux autorisations à C._____, le 9 juillet 2021. Dès lors et en l'absence de restriction grave à la liberté économique, la critique de la recourante relative à la densité normative de la base légale tombe à faux. L'art. 36 al. 1 Cst. n'est partant pas violé, dès lors que l'autorisation découle de l'art. 23 al. 3 let. f RForêts/GE en lien avec l'art. 19 al. 1 LForêts/GE.

7.4. En outre, il ressort de ce qui précède que l'obligation de solliciter une autorisation répond, dans le cas d'espèce, à un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.), celui de la protection de la forêt (cf. supra consid. 4.3.2 et 4.7). En effet, la procédure d'autorisation a elle-même pour objet de déterminer, de cas en cas, si une manifestation est susceptible de causer des atteintes à l'environnement forestier et, si tel est le cas, de la limiter dans un but de préservation.

7.5. Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 148 I 160 consid. 7.1; 146 I 157 consid. 5.4; 143 I 403 consid. 5.6.3).

Contrairement à ce qu'invoque la recourante, le régime de l'autorisation ponctuelle préalable apparaît non seulement comme étant apte à atteindre le but de protection de la forêt visé, mais également comme étant nécessaire. Un tel régime permet à l'autorité de vérifier, dans chaque cas, l'impact de la grande manifestation sur la parcelle de forêt concernée et en fonction de l'état de la nature à un moment donné (cf. aussi infra consid. 8). En outre, en relation avec le principe de la proportionnalité au sens étroit, il ressort de l'arrêt entrepris que la recourante peut également organiser des lasergames en dehors des forêts. Il est encore précisé qu'elle n'a pas démontré qu'elle ne pourrait pas demander à l'avance des autorisations de manière à proposer à sa clientèle des jours et des plages horaires disponibles. Il est enfin rappelé que l'Office cantonal lui avait même proposé d'utiliser ponctuellement un espace forestier spécifiquement dédié aux jeux de combat. Au vu de ce qui précède, l'intérêt privé de la recourante à pouvoir proposer des parties dans toutes les forêts genevoises, sans autorisation, cède le pas face à l'intérêt public de préservation des forêts. Le principe de la proportionnalité n'est dès lors pas violé. C'est encore en vain que la recourante prétend que la contrainte de déposer une demande d'autorisation un mois à l'avance, tel que le stipule l'art. 23 al. 4 RForêts/GE, serait excessive. Ce délai paraît en effet raisonnable, l'autorité devant instruire la demande et procéder à une pesée d'intérêts.

7.6. Pour tous ces motifs, le grief tiré de la violation de l'art. 27 Cst. doit être rejeté.

8.

La recourante prend des conclusions subsidiaires visant à ce que l'activité qu'elle propose soit autorisée (d'une manière générale) dans le canton de Genève, moyennant certaines conditions. Elle ne développe toutefois pas d'argumentation ciblée, en lien avec ses conclusions subsidiaires.

Quoi qu'il en soit, il ressort des considérants qui précèdent que le fait de soumettre le lasergame en forêt à une autorisation ponctuelle et préalable ne viole pas le droit fédéral (cf. supra consid. 4.7 et 4.8) de sorte que les conclusions subsidiaires n'ont pas besoin d'être examinées plus avant sous cet angle.

En outre, la recourante ne peut être suivie lorsqu'elle prétend qu'une autorisation cadre, soit une autorisation générale préalable, assortie de charges et conditions et éventuellement limitée à une zone déterminée serait une mesure moins incisive, qui respecterait mieux le principe de la proportionnalité. En effet, comme on l'a vu, l'autorisation ponctuelle préalable exigée est un moyen approprié de prévention des impacts sur la forêt et réduit les risques, puisqu'elle seule permet à l'autorité d'examiner de cas en cas si une manifestation est susceptible de porter atteinte à l'environnement forestier en fonction du lieu et de la saison (cf. aussi supra consid. 7.5). On ne voit en outre pas que les conditions proposées par la recourante, ou d'autres charges et conditions, puissent être dans ce contexte suffisantes pour atteindre le but poursuivi.

9.

Il découle de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué à la recourante, au Département du territoire de la République et canton de Genève, Office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN), à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, et à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 24 mai 2024

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : M. Joseph