

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/289/2026-EXPLOI

ATA/806/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 juillet 2026

dans la cause

A_____

recourante

représentée par Me Merita PAÇARIZI, avocate

contre

**DIRECTION DE LA POLICE DU COMMERCE ET DE LUTTE CONTRE LE
TRAVAIL AU NOIR**

intimée

EN FAIT

- A. a. L'A_____ (ci-après : l'association), créée en 2018, est une association à but non lucratif au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210).

Selon ses statuts, son but consiste à « lutter contre la précarité à Genève et à soutenir des institutions venant en aide aux personnes ne parvenant pas à subvenir à leurs besoins fondamentaux. Elle organise des événements dont les bénéfices serviront à atteindre ce but ».

b. Par formulaire du 29 septembre 2025, l'association a déposé auprès de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) une demande d'autorisation d'organiser une loterie avec tirage à l'B_____le 4 octobre 2025 pour 22 lots et une valeur totale des lots d'environ CHF 40'000.-.

c. Par courrier du même jour, l'association a indiqué qu'il s'agissait d'une requête en autorisation spéciale afin de pouvoir organiser, à l'occasion du C_____, une tombola assortie d'une dérogation aux contraintes légales cantonales qui se révélaient inapplicables en l'espèce tout en respectant pleinement l'esprit et les finalités de la loi en matière de jeux d'argent. La tombola franchissait en effet le seuil de CHF 10'000.- fixé par l'art. 6 al. 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 26 juin 2020 (LaLJAR - I 3 11), ce qui entraînait – selon la réponse donnée par la PCTN par courriel du 19 septembre 2025 – l'application des conditions fédérales, notamment la limitation du prix du billet à CHF 10.- et l'exigence d'un billet gagnant sur dix. Pour couvrir CHF 40'000.- de lots avec des billets limités à CHF 10.-, il faudrait en effet émettre 4'000 billets. Pour respecter le *ratio* d'un billet gagnant sur dix, il faudrait prévoir environ 400 lots. Or l'association ne disposait que de 22 lots de grande valeur, ce qui conduisait à un *ratio* effectif d'un billet gagnant sur 182.

Elle a conclu principalement à ce qu'il soit constaté que la tombola précitée, organisée à l'occasion d'une réunion récréative et poursuivant un but exclusivement caritatif, remplissait les conditions des art. 41 de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (LJAR - RS 935.51) et 40 de l'ordonnance sur les jeux d'argent du 7 novembre 2018 (OJAR - RS 935.511) et relevait par conséquent du régime d'exception prévu par le droit fédéral, de sorte qu'aucune autorisation n'était nécessaire ; subsidiairement à la délivrance d'une autorisation spéciale dérogatoire l'autorisant à ce que la valeur totale des lots s'élève à CHF 40'000.-, que le prix du billet soit fixé à CHF 25.- et qu'il soit renoncé à l'exigence d'un billet gagnant sur dix ; plus subsidiairement, à l'octroi de l'autorisation spéciale dérogatoire susmentionnée, assortie de toute autre condition proportionnée jugée appropriée par la PCTN, sans compromettre la finalité caritative et associative de la manifestation.

d. Par décision du 2 octobre 2025, la PCTN a rejeté cette requête et ses conclusions. Dès lors que la somme totale des mises dépassait CHF 10'000.-, l'association devait obtenir une autorisation pour sa tombola. La mise unitaire, à savoir le prix du billet, ne pouvait excéder CHF 10.- et ne pouvait donc pas être de CHF 25.-. Au moins un billet sur dix devait être gagnant et la valeur minimale des gains devait être de 50 % de la somme totale maximale des mises.

e. Par décision du 9 décembre 2025, la PCTN a rejeté la réclamation formée par l'association contre cette décision.

- B. a.** Par acte du 26 janvier 2026, l'association a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant principalement à ce qu'il soit constaté qu'elle reposait sur une interprétation erronée et « excessivement littérale » du droit applicable, qu'il soit expressément distingué, pour l'avenir, les tombolas associatives et caritatives des tombolas commerciales, et qu'il soit reconnu que la tombola des éditions futures du C_____ relevait du régime d'exception fédéral ; subsidiairement à ce que soit reconnu, pour les éditions futures du C_____, qu'une autorisation spéciale dérogatoire puisse être accordée à sa tombola, permettant une valeur totale des mises allant jusqu'à CHF 50'000.-, un prix de billet à CHF 25.- et la dispense de l'exigence d'un billet gagnant sur dix ; plus subsidiairement, que cette autorisation spéciale dérogatoire soit assortie, le cas échéant, de toutes conditions complémentaires utiles, propres à garantir les objectifs de protection et de transparence poursuivis par la législation fédérale et cantonale, tout en préservant la finalité associative et caritative du jeu.

Bien que l'édition 2025 du C_____ soit achevée, l'association conservait un intérêt actuel à l'examen de son recours, celui-ci soulevant une question juridique de principe, susceptible de se reproduire en tout temps dans des circonstances analogues, sans pouvoir être tranchée à temps avant de perdre de son actualité.

Dans le cadre de son but, l'association organisait chaque année un événement caritatif intitulé le « C_____ » qui constituait son activité principale et qui visait à récolter des fonds destinés à être reversés à une institution d'utilité publique. Elle organisait à cette fin une tombola, strictement accessoire à la manifestation. Elle était conçue comme une tombola qualitative, intégrée à un événement caritatif de prestige, et l'association n'en retirait aucun bénéfice économique. Elle n'était pas conçue comme une tombola populaire reposant sur une multiplicité de lots. Pour l'édition 2025, elle avait permis de récolter CHF 9'775.74 et un montant de CHF 10'000.- avait été versé à l'D_____. Ce montant résultait des contraintes imposées par la PCTN consistant à plafonner les mises à CHF 10'000.- alors que la valeur des lots offerts, d'environ CHF 40'000.-, aurait permis une récolte sensiblement plus élevée qui aurait directement bénéficié à l'institution précitée.

La recourante se plaignait d'une violation du droit, en particulier d'une interprétation erronée et restrictive de la LJAr et de la législation cantonale

d'application. Elle a également invoqué une violation du principe de la proportionnalité et une atteinte à la liberté d'association.

L'intimée n'avait en outre pas pris en considération l'ensemble des éléments factuels pertinents, en particulier, la finalité exclusivement caritative de la tombola, le caractère accessoire de la tombola au C_____, l'absence de tout risque d'addiction, de fraude ou de dérive commerciale et les garanties concrètes mises en place en matière de transparence et de supervision.

Dans son bordereau de pièces, la recourante a produit notamment la liste des lots qui étaient à gagner lors de la tombola organisée en 2025, à savoir notamment un pendentif en diamants E_____ d'une valeur de CHF 5'200.- ; une montre F_____ d'une valeur de CHF 4'056.- ; une nuit dans un loft à Montreux d'une valeur de CHF 1'500.- ; une formation de prise de parole en public offerte par G_____ d'une valeur de CHF 3'600.- ; deux nuits en chambre de luxe à l'H_____ de Paris d'une valeur d'EUR 1'500.- ; une adhésion annuelle au I_____ d'une valeur de CHF 1'000.- ; une œuvre d'art proposée par J_____ d'une valeur galerie entre CHF 5'000.- et CHF 7'000.- ; trois jours de ski sur le domaine de Verbier d'une valeur de CHF 450.-.

b. La PCTN a conclu au rejet du recours.

c. L'association a répliqué le 2 avril 2026, persistant dans ses conclusions.

d. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

e. Les arguments de parties seront développés ci-après dans la partie en droit.

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

1.1 À teneur de l'art. 60 LPA, ont qualité pour recourir les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a) et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. b).

1.2 Un intérêt digne de protection suppose un intérêt actuel (ATF 138 II 42 consid. 1). L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 137 I 296 consid. 4.2). Si l'intérêt actuel fait défaut lors du dépôt du recours, ce dernier est déclaré irrecevable (ATF 139 I 206 consid. 1.1) ; s'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 137 I 23 consid. 1.3.1 ; 125 V 373 consid. 1).

Il est toutefois renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque cette condition de recours fait obstacle au contrôle de la légalité d'un acte qui pourrait se reproduire en tout temps, dans des circonstances semblables, et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, échapperait ainsi toujours à la censure de l'autorité de recours (ATF 135 I 79 consid. 1 ; 131 II 361 consid. 1.2). Il faut en particulier un intérêt public – voire privé – justifiant que la question litigieuse soit tranchée, en raison de l'importance de celle-ci (ATF 135 I 79 consid. 1.1 ; 131 II 361 consid. 1.2 ; 128 II 34 consid. 1b).

1.3 En l'espèce, il n'est pas contestable que le refus querellé d'autoriser l'organisation d'une tombola portait sur l'édition 2025 du C_____ qui est achevée puisqu'elle a eu lieu le 4 octobre 2025. Toutefois, il s'agit d'une manifestation qui a lieu chaque année, comprenant notamment l'organisation d'une tombola à but caritatif. Au vu de la durée inhérente aux procédures de recours, la nature de ce litige ne permettrait que difficilement de le trancher avant qu'il ne perde son actualité.

Il convient en conséquence de reconnaître un intérêt actuel au recours, lequel est en conséquence recevable.

- 2.** Le litige porte sur le bien-fondé du refus de la PCTN d'exonérer la tombola organisée par l'association recourante, dont la mise est d'environ CHF 40'000.-, des conditions prévues par le droit fédéral.

2.1 Selon l'art. 106 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101), la Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons.

2.2 L'art. 2 LJAr énonce les buts visés par cette loi, à savoir de protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent (let. a) ; d'assurer une exploitation sûre et transparente des jeux d'argent (let. b) ; de garantir que les bénéfices nets des jeux de grande envergure, à l'exception de ceux des jeux d'adresse, et de certains jeux de petite envergure soient affectés intégralement et de manière transparente à des buts d'utilité publique (let. c) ; et de garantir qu'une partie du produit brut des jeux de casino soit affectée à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (let. d).

2.3 Le chapitre 4 de la LJAr règle les jeux de petite envergure. Ceux-ci sont soumis à autorisation de l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution (art. 32 al. 1 LJAr), étant précisé que par jeux de petite envergure, on entend les loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker) (art. 3 let. f LJAr).

L'octroi de l'autorisation pour les jeux de petites envergures est subordonné à la réalisation de plusieurs conditions générales (art. 33 al. 1 LJAr). D'une part, l'exploitant doit être une personne morale suisse, jouir d'une bonne réputation et garantir une gestion des jeux transparente et irréprochable (let. a). D'autre part, le

jeu doit être conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent (let. b).

L'art. 34 LJAr prévoit des conditions supplémentaires pour les petites loteries. Elles doivent reposer sur une répartition des gains définie à l'avance (al. 1). Les bénéfices nets doivent être en principe intégralement affectés à des buts d'utilité publique et les frais d'exploitation doivent en outre être dans un rapport approprié avec ces bénéfices (al. 2). Le Conseil fédéral fixe les autres conditions d'octroi de l'autorisation (al. 3).

Selon l'art. 37 al. 1 OJAr, les montants maximaux suivants s'appliquent aux petites loteries : CHF 10.- pour une mise unitaire (let. a) et CHF 100'000.- pour la somme totale des mises (let. b). La valeur minimale des gains est de 50 % de la somme totale maximale des mises. Au moins un billet sur dix est gagnant (art. 37 al. 3 OJAr).

2.4 Selon l'art. 41 LJAr, les cantons peuvent prévoir des dispositions relatives aux jeux de petite envergure allant plus loin que celles du présent chapitre ou interdire certains jeux de petite envergure (al. 1). Les art. 32, 33, 34 al. 3 à 7, et 37 à 40 de la loi ne s'appliquent pas aux petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée (al. 2). Le Conseil fédéral définit cette somme maximale (al. 3), qu'il a fixée à CHF 50'000.- (art. 40 OJAr).

2.5 Il ressort du message du Conseil fédéral relatif à l'art. 41 LJAr que « le droit cantonal pourra prévoir des dispositions plus sévères que celles du chapitre 4 ou interdire purement et simplement certains jeux de petite envergure. En revanche, les cantons ne pourront pas assouplir les dispositions de ce chapitre (al. 1). Conformément à l'al. 2, les art. 32, 33, 34, al. 3, et 37 à 40 [LJAr] ne seront pas applicables aux petites loteries qui remplissent cumulativement les conditions suivantes : être organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, une émission, un tirage de billets et une distribution de lots en corrélation directe avec la réunion récréative et une somme maximale des mises peu élevée. Appelés "tombolas" ou "lotos", ces jeux sont souvent organisés par des associations. L'exception" statuée à l'al. 2 correspond en grande partie à celle qui est inscrite à l'art. 2 LLP, sauf que l'alinéa prescrit une somme maximale des mises peu élevée. Le Conseil fédéral fixera cette somme, qui ne devra pas dépasser les CHF 25'000.- par événement (al. 3). En cas de dépassement, on considérera que le loto ou la tombola est une petite loterie, auquel cas les art. 32, 33, 34, al. 3, et 37 à 40 [LJAr] s'appliqueront. Les cantons resteront libres de réglementer les tombolas et pourront décider s'ils souhaitent les autoriser, les limiter ou les interdire. Les cantons assureront la surveillance sur les tombolas. Un canton qui autoriserait les tombolas sur son territoire devrait instituer une obligation préalable d'annoncer la tombola à l'autorité cantonale d'exécution à des fins de surveillance » (Message

concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent du 21 octobre 2015, FF 2015 7627, p. 7'690).

2.6 Selon l'art. 1 LaLJAR, la loi cantonale a pour but d'assurer l'application, dans le canton de Genève, de la LJAr. Elle règle notamment l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure, ainsi que les mesures de prévention contre le jeu excessif.

L'art. 6 al. 1 LaLJAR prévoit que les dispositions des art. 32 à 34 37 à 40 et 85 al. 1 LJAr et celles de l'art. 37 OJAR s'appliquent à l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire du canton.

Les art. 32, 33, 34, al. 3 à 7, 37 à 40 LJAr ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'art. 41 al. 2 LJAr et dont la somme totale des mises ne dépasse pas CHF 10'000.- (art. 6 al. 4 LaLJAR).

2.7 Selon son art. 1 al. 1, le règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 14 mai 2025 (RaLJAR - I 3 11.01) régit les jeux de petite envergure au sens de la loi fédérale et de l'ordonnance fédérale.

L'art. 4 al. 1 RaLJAR prévoit que tout jeu de petite envergure est soumis à l'obtention préalable d'une autorisation, à l'exception des loteries récréatives définies à la section 3 du chapitre II du titre II dudit règlement [soit les art. 17 ss RaLJAR].

L'art. 17 RaLJAR prescrit que l'exploitation d'une loterie récréative est soumise à une obligation d'annonce préalable auprès de la direction de la PCTN (al. 1). L'annonce doit être effectuée par l'exploitant au moyen de la formule officielle, dûment complétée, signée et accompagnée de toutes les pièces mentionnées dans la formule officielle (al. 2).

2.8 Lors de l'adoption de la LaLJAR, le Conseil d'État a souligné que son projet visait à « assurer une meilleure protection de la population contre les risques liés au jeu excessif, tout en permettant l'exploitation légale de ces jeux sans entrave abusive » (exposé des motifs du 15 janvier 2025 relatif au projet de loi PL 12638 p. 10).

Le rapport explicatif relatif à l'art. 6 LaLJAR précise que « les dispositions fédérales ont posé un problème significatif aux autorités cantonales romandes. En effet, la LJAr exonère de toute exigence les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion et dès lors que la somme des mises est peu élevée. L'art. 40 OJAR, qui qualifie ces jeux de « tombolas » précise la notion de « somme des mises peu élevées » en la fixant à CHF 50'000.-. Concrètement, cela signifie que le droit fédéral exonère donc de toute exigence – y compris celle d'une affectation des bénéfices à l'utilité publique ou aux besoins propres de l'entité organisatrice ne poursuivant pas de but économique (art. 129 LJAr) – les tombolas dont la somme totale des mises est inférieure à CHF 50'000.-. Autrement dit, n'importe quel privé peut organiser des tombolas sans aucune restriction ni aucun contrôle, à condition que la somme totale

des mises soit inférieure à CHF 50'000.-. Cette souplesse est apparue, au sein du groupe de travail constitué par la Conférence romande de la loterie et des jeux (ci-après : CRLJ), comme problématique. En effet, une tombola dont le chiffre d'affaires serait inférieur à CHF 50'000.- n'est pas une chose courante, encore moins banale. Dans l'hypothèse d'une soirée récréative de taille importante – disons 250 personnes – cela supposerait que chaque participant puisse miser CHF 20.-. On est ici très éloigné des montants pratiqués régulièrement dans des tombolas associatives, destinées à financer certaines activités de l'association, ou privée. Avec de tels montants, on prend le risque de créer l'espace pour une professionnalisation des tombolas incontrôlée. En effet, non seulement cette largesse permettrait à des individus d'organiser sans aucun contrôle des jeux d'argent en toute légalité, à des fins d'enrichissement personnel ; mais en plus, les joueurs ne bénéficieraient d'aucune protection contre la fraude de la part des autorités » (exposé des motifs PL 12638 pp. 17 et 18).

2.9 Conformément à l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel 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 réglementées de façon exhaustive par le législateur fédéral (ATF 150 I 213 consid. 4.1 et les arrêts cités).

2.10 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 150 V 12 consid. 4.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_383/2023 du 20 février 2025 consid. 5.2). La chambre de céans suit la même approche (ATA/1394/2024 du 28 novembre 2024 consid. 3.8 et l'arrêt cité).

Le juge est en principe lié par un texte clair et sans équivoque. Ce principe n'est toutefois pas absolu, dès lors que le texte d'une norme peut ne pas correspondre à son sens véritable. L'autorité qui applique le droit ne peut ainsi s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que sa lettre ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs sérieux peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, de même que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 138 II 557 consid. 7.1 ; 138 V 445 consid. 5.1 ; 131 I 394 consid. 3.2). En dehors du cadre ainsi défini, des

considérations fondées sur le droit désirable ne permettent pas de s'écarter du texte clair de la loi, surtout si elle est récente (ATF 118 II 333 consid. 3e ; 117 II 523 consid. 1c).

2.11 L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante ou objectivement insoutenable (AATA/1359/2025 du 9 décembre 2025 consid. 3.1 ; ATA/317/2020 du 31 mars 2020 consid. 2d). D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 139 I 57 consid. 5.2 ; 138 II 1 consid. 4.2). Lorsqu'il apparaît que c'est à dessein que la loi ne réglemente pas une situation donnée, ce silence qualifié doit en principe être respecté. Il n'y a alors pas de place pour un quelconque comblement de lacune (ATA/908/2024 du 6 août 2024 consid. 3.8.1 ; ATA/317/2020 précité consid. 2d et les références citées).

2.12 En l'espèce, il ressort de l'art. 41 al. 2 LJAr précité que si l'ensemble des conditions cumulatives prévues par cette disposition est rempli, les art. 32, 33, 34 al. 3 à 7, et 37 à 40 LJAr ne s'appliquent pas et, partant, une tombola n'est pas soumise à autorisation. Il s'agit des petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme totale maximale des mises est de CHF 50'000.- en application des art. 41 al. 3 LJAr et 40 OJAr.

2.13 Selon la recourante, la formulation « ne s'appliquent pas » prévue à l'art. 41 al. 2 LJAr ne laisse aucune marge d'appréciation ni au canton ni à l'autorité d'exécution. Elle signifie que, lorsque les conditions cumulatives de l'art. 41 al. 2 LJAr sont réalisées, le régime de l'autorisation et les conditions quantitatives qui y sont liées sont exclus par la loi elle-même.

Cette appréciation ne saurait être suivie.

À l'instar de l'intimée, force est de constater que l'art. 41 al. 1 LJAr – qui prévoit que les cantons peuvent prévoir des dispositions relatives aux jeux de petite envergure allant plus loin que celles du présent chapitre ou interdire certains jeux de petite envergure – s'applique à l'ensemble du chapitre 4, y compris donc l'art. 41 al. 2 LJAr qui en fait partie. De plus le message du Conseil fédéral y relatif ne

laisse aucun doute quant au fait qu'il a laissé le législateur cantonal libre de prévoir des limitations – dont l'abaissement du seuil d'exonération à CHF 10'000.- prévu à l'art. 6 al. 4 LaLJAR – puisqu'il a indiqué expressément que « le droit cantonal pourra prévoir des dispositions plus sévères que celles du chapitre 4 ou interdire purement et simplement certains jeux de petite envergure » et a rajouté que « les cantons resteront libres de réglementer les tombolas et pourront décider s'ils souhaitent les autoriser, les limiter ou les interdire ».

Il ressort des travaux préparatoires précités relatifs à l'art. 6 LaLJAR qu'avec le montant de CHF 50'000.- retenu au niveau fédéral, « on est ici très éloigné des montants pratiqués régulièrement dans des tombolas associatives, destinées à financer certaines activités de l'association, ou privée » et que l'abaissement par le législateur genevois du seuil d'exonération à CHF 10'000.- vise à prévenir les risques de fraude et la professionnalisation incontrôlée de tombolas commerciales, organisées à des fins d'enrichissement personnel, sans affectation des bénéfices à des buts d'utilité publique.

Contrairement à ce que soutient la recourante, rien ne permet de considérer que le législateur genevois n'aurait pas entendu inclure dans ce régime restrictif une association caritative. Dans le cas contraire, il l'aurait expressément exclu. D'ailleurs, les risques de fraude existent de la même manière si la tombola est organisée par une association caritative.

Il ressort de ce qui précède que le seuil de CHF 10'000.- ressortant de la législation cantonale est bien applicable à la tombola en question et, par voie de conséquence, les art. 32, 33, 34, al. 3 à 7, 37 à 40 LJAr également.

3. La recourante reproche en outre une violation du principe de la proportionnalité.

3.1 Le droit est la base et la limite de l'activité de l'État (art. 5 al. 1 Cst.). L'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 5 al. 2 Cst.).

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose de trois critères : l'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, la nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et la proportionnalité au sens étroit – qui met en balance 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 144 I 306 consid. 4.4.1 ; ATA/111/2024 du 30 janvier 2024 consid. 4.1.3).

Le principe de proportionnalité s'applique au législateur, dès lors que toute restriction à un droit fondamental prévue dans une base légale n'est admissible que si elle est proportionnée. Quant à l'administration, elle devra respecter les injonctions de législateur lorsqu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation (Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3^e éd., 2025, p. 212 n. 558).

3.2 La recourante soutient que l'intention exprimée par le législateur cantonal n'était pas de restreindre les activités des associations caritatives et que les risques de fraude ou d'irrégularités invoqués par l'autorité existent manifestement de la même manière qu'une tombola porte sur CHF 10'000.- ou sur un montant plus élevé, dès lors que la structure du jeu, son caractère accessoire et son organisation demeurent identiques. Elle rajoute que la loi cantonale permet d'assortir l'autorisation d'exigences complémentaires ciblées, telles que la présence d'un huissier de justice lors du tirage, afin de garantir la régularité et la transparence des opérations (art. 4 al. 4 RaLJAr). Ces mesures auraient permis d'atteindre les objectifs de protection poursuivis sans imposer un format de tombola incompatible avec la nature de l'événement. Devoir restreindre, comme elle l'a fait pour l'édition 2025, le montant total des mises à CHF 10'000.-, alors même que des lots d'une valeur supérieure à CHF 40'000.- avaient été offerts, a eu pour effet direct de réduire le produit effectivement reversé à l'institution bénéficiaire, à savoir l'D_____. Le rapport entre la restriction imposée et l'intérêt public poursuivi apparaissait ainsi déséquilibré, ce d'autant plus que les bénéfices étaient intégralement affectés à une institution d'utilité publique et que les risques étaient déjà largement maîtrisés. Dans ces circonstances, l'application rigide du seuil de CHF 10'000.- conduisait à une restriction qui excédait ce qui était nécessaire au regard des objectifs poursuivis par la LaLJAr et son règlement d'application.

3.3 Comme l'intimée l'a relevé, l'art. 6 al. LaLJAr – qui prescrit que les art. 32, 33, 34, al. 3 à 7, 37 à 40 LJAr ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'art. 41 al. 2 LJAr et dont la somme totale des mises ne dépasse pas CHF 10'000.- – ne lui confère aucune marge d'appréciation.

Il n'est pas contesté que l'intimée s'est limitée à respecter les injonctions prévues par la disposition précitée. Par voie de conséquence, il ne peut être invoqué à son encontre une violation du principe de proportionnalité.

Force est également de retenir que l'art. 6 al. 1 et 4 LaLJAr est conforme au principe de proportionnalité, ce que la recourante ne conteste pas en soi, relevant elle-même que la limitation du montant des mises et les conditions quantitatives prévues par la législation sont, en principe, propres à contribuer à la réalisation des objectifs précités et que sous cet angle, la mesure peut être considérée comme apte. Par ailleurs, comme on l'a déjà vu, les risques de fraude – que le législateur a souhaité éviter en baissant ce seuil à CHF 10'000.- – existent de la même manière si la tombola est organisée par une association à but caritatif.

Le grief est donc rejeté.

4. La recourante reproche enfin une violation de la liberté d'association.

Elle fait valoir que l'autorité intimée restreint un moyen légitime et traditionnel de financement associatif en conditionnant tout dépassement du seuil de CHF 10'000.- à l'application de conditions quantitatives standardisées (prix maximal du billet, ratio de billets gagnants, etc.) qui sont incompatibles avec une tombola accessoire

à un événement caritatif de prestige reposant sur un nombre limité de lots de grande valeur. L'atteinte portée à la liberté d'association ne reposait sur aucun intérêt public prépondérant qui ne serait pas déjà pris en compte par l'encadrement strict applicable aux loteries récréatives en droit cantonal.

4.1 En vertu de l'art. 23 Cst., la liberté d'association est garantie (al. 1). Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives (al. 2).

4.2 La liste des aspects protégés par la liberté d'association n'est pas exhaustive ; sous réserve des restrictions appliquées conformément à l'art. 36 Cst., cette liberté interdit non seulement les mesures qui visent à l'entraver directement, mais également les obstacles indirects à son épanouissement, tels que l'obligation faite à un individu de révéler sa participation, respectivement à une association de publier la liste de ses adhérents (ATF 140 I 201 consid. 6.5.2 ; CHRISTOPH ROHNER, in Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd. 2008, n° 14 ad art. 23 Cst., p. 468). Conjugué à l'art. 35 Cst., l'art. 23 Cst. oblige l'État, entre autres, à créer les infrastructures juridiques permettant de garantir l'existence des associations, et à prendre en compte, dans le cadre de ses propres activités, les intérêts légitimes de la vie associative (ATF 140 I 201 consid. 6.5 et la référence citée).

4.3 En l'espèce, le refus d'exonération attaqué ne supprime pas la possibilité pour l'association recourante d'organiser une tombola. Elle l'a d'ailleurs fait à plusieurs reprises depuis sa constitution en 2018, ainsi qu'en 2025 en limitant la valeur de ses lots à CHF 10'000.-.

Comme l'intimée l'a relevé également, la recourante n'est pas privée non plus de la possibilité d'organiser une tombola dont la somme des mises dépasse CHF 10'000.- mais elle doit alors respecter les règles auxquelles renvoie l'art. 6 LaLJA.

Le grief tiré de la violation de la liberté d'association sera écarté.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

5. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 janvier 2026 par l'A_____ contre la décision de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 9 décembre 2025 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de l'A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature de la recourante ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Merita PAÇARIZI, avocate de la recourante, ainsi qu'à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Philippe KNUPFER, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

