

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3760/2025-EXPLOI

ATA/515/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 mai 2026

dans la cause

ASSOCIATION A_____

recourante

contre

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

intimée

EN FAIT

- A. a.** Dans le contexte des restrictions mises en place durant la période de la pandémie de Covid-19, dès 2020 plusieurs viticulteurs genevois ont proposé leur production par le biais de points de vente éphémères (*pop-up*) à Genève.
- b.** Dans ce cadre, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN), rattaché au département de l'économie et de l'emploi (ci-après : département), a indiqué dans un courriel du 23 novembre 2021 à l'ASSOCIATION B_____ (ci-après : B_____) que le magasin de celle-ci installé dans des containers au quai C_____ entrainait dans le cadre de l'exception prévue à l'art. 7 al. 7 de la loi sur la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter de boissons alcooliques, de produits du tabac et de produits assimilés au tabac du 17 janvier 2020 (LTGVEAT - I 2 25), selon laquelle les producteurs de boissons fermentées du canton peuvent vendre le produit de leur récolte sans être soumis à l'obtention d'une autorisation.
- c.** Dès le 1^{er} juillet 2022, D_____ et l'ASSOCIATION E_____ (ci-après : E_____) ont pris à bail un local sis rue F_____ 10, destiné, selon le contrat de bail, à la vente de vins genevois et de bières genevoises à l'emporter, à l'exclusion de tout autre usage.
- d.** Dans un courriel du 24 juillet 2023 à la PCTN, D_____, en sa qualité de président de l'B_____, a fait état de l'ouverture d'un local de promotion de « nos vins » à la rue F_____ 10. Il indiquait, à la suite d'une demande du propriétaire de l'immeuble à ce sujet, que l'exception confirmée en novembre 2021 en lien avec le quai C_____ était inscrite dans la loi et qu'il n'était, à son sens, pas nécessaire de renouveler la demande s'ils se conformaient à cette dernière.
- e.** Par courriel du même jour, la PCTN a répondu que l'exception était effectivement mentionnée à l'art. 7 al. 7 LTGVEAT, dont elle énonçait la teneur. Cette exception s'appliquait « uniquement à la vente par le producteur de sa propre production » (souligné dans le texte).
- f.** Le 16 octobre 2023, le président de l'B_____ a demandé à la PCTN de confirmer, en lien avec la rue F_____ 10, « que nous bénéficions bien de l'exception pour les vigneron ».
- g.** Par courriel du 22 décembre 2023, la PCTN a répondu :
- « Nous vous informons que lorsqu'un groupement de vignerons se constitue en vue de la vente de la propre production de ces derniers, le groupement n'a pas besoin d'autorisation LTGVEAT, à condition que ce soient les vignerons eux-mêmes ou leurs employés qui vendent. Ça ne peut pas être une entité tierce qui effectue la vente.
- Si la vente est effectuée par une structure indépendante (Sàrl ou autre personne morale créée par les vignerons par exemple), une autorisation LTGVEAT doit être obtenue de notre service ».

h. BOUTIQUE A_____ (ci-après : l'association) est une association à but non lucratif, non inscrite au registre du commerce, avec siège dans le canton de Genève.

Selon ses statuts du 26 avril 2024 (ci-après : les statuts), elle a pour but « la promotion de nos produits du terroir » (art. 1). Peuvent adhérer toutes les personnes physiques ou morales qui s'engagent dans la poursuite du but de l'association. Le montant des cotisations est fixé conformément au règlement de la boutique (art. 3). Les membres actifs ayant le droit de vote sont des personnes physiques qui participent aux activités de l'association et qui utilisent ses infrastructures (art. 4). Les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité relative (ou simple) des voix exprimées (art. 8). Le comité est chargé de la gestion des affaires courantes, la direction administrative de l'association et de sa représentation à l'extérieur (art. 9). L'association est engagée par les signatures conjointes de la présidente ou du président et d'un autre membre du comité (art. 10). Il ressort du dossier que le comité inclut G_____, présidente, et H_____, membre.

i. Sous l'enseigne « A_____ », est exploité un magasin de vin à la rue F_____ 10, ouvert cinq jours par semaine. Selon son site internet (<https://cuveesduterroir.ch>), l'enseigne regroupe plus de vingt-cinq vigneron, représentant tout le canton. Outre la vente, diverses prestations en lien avec le vin genevois sont proposées, dont le conseil en vin, des dégustations hebdomadaires et la privatisation de l'arcade pour des événements privés. Il est précisé, sous « mentions légales », que la boutique « est gérée par un comité regroupé en association "A_____" ».

j. Selon un article paru dans la presse locale (https://www.tdg.ch/vins-A_____ -celebrent-la-production-genevoise-1_____) le 11 avril 2025, le responsable de l'enseigne précitée est I_____. Ayant notamment remporté le Premier Prix suisse de l'œnotourisme en _____, il avait « repris l'arcade » depuis un an et était devenu l'« ambassadeur d'une vingtaine de vigneron genevois », « regroupés au sein d'une association présidée par G_____ », qui avaient souhaité apporter leurs meilleurs crus au centre-ville. La boutique était ouverte à l'ensemble des producteurs du canton et une vingtaine y était représentée, avec une sélection de trois à quatre bouteilles chacun, la gamme étant complétée par d'autres produits du terroir. Pour être davantage qu'un « simple magasin », d'autres événements avec le vin genevois comme fil conducteur étaient proposés, tels que des ateliers de cohésion d'équipes.

k. Par courrier du 20 mai 2025, la PCTN a imparti à I_____ un délai de 30 jours pour requérir l'autorisation d'exploiter un commerce soumis à la LTGVEAT. Il ressortait du site internet de l'enseigne que A_____ exerçait une activité de vente de boissons alcooliques à l'emporter, sans être au bénéfice de l'exception de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT, laquelle concernait la vente par les producteurs de boissons fermentées de leur production, issue de récoltes genevoises, uniquement sur les lieux de fabrication. Passé ce délai, un ordre de retrait immédiat de la vente des

boissons alcooliques serait notifié, le prononcé d'une amende pénale étant en outre réservé.

l. Le 16 juin 2025, par courrier à la PCTN signé par G_____ et H_____, l'association a répondu que la boutique A_____ était gérée par un groupement de vignerons-encaveurs genevois organisé sous la forme d'une association et qu'« en plus de notre propre présence, nous employons deux personnes, dont I_____ ». L'exception de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT ne contenait pas de limite de lieu et la PCTN l'avait validée à plusieurs reprises, tant pour les boutiques éphémères ouvertes à différents endroits du canton dès 2020 que, le 22 décembre 2023, expressément pour la boutique.

m. Le 27 juin 2025, la PCTN a répondu qu'il résultait des travaux préparatoires relatifs au projet de loi PL 2_____ que celui-ci devait permettre de vendre plus facilement les productions issues de transformations de récoltes genevoises « sur les lieux de fabrication ». A_____ était un magasin, au centre-ville, d'une association de vignerons, et non d'un producteur particulier sur les lieux de fabrication.

n. Par courrier du 10 juillet 2025, l'association a contesté l'existence d'une limite de lieu. Les travaux préparatoires cités ne portaient pas sur une telle limite, mais sur une extension de l'exemption prévue en faveur des producteurs utilisant leur propre récolte à ceux qui produisaient à partir de récoltes genevoises.

Au gré des déplacements des magasins *pop-up* et de l'installation définitive à la rue F_____ 10, la PCTN avait toujours confirmé le bénéfice de « l'exemption prévue par la LTGVEAT en notre qualité de producteurs de vins », les dernières fois les 23 novembre 2021 et 22 décembre 2023. L'organisation de la boutique n'avait pas changé depuis 2020, plusieurs vignerons-encaveurs exploitant toujours eux-mêmes la boutique, dans laquelle ils vendaient leurs propres vins. Vu l'exploitation sous une forme non modifiée depuis six ans et les confirmations expresses par la PCTN, le revirement de cette dernière concernant l'exemption était incompréhensible.

o. Les représentants de l'association et la PCTN se sont rencontrés le 7 août 2025.

p. Par décision du 26 septembre 2025 adressé à l'association, la PCTN a constaté que le régime dérogatoire de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT n'était pas applicable à l'enseigne A_____ à la rue F_____ 10 et que l'activité de vente de boissons alcooliques au sein de ce commerce était soumise à autorisation au sens de l'art. 7 al. 1 let. a LTGVEAT.

Le but de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT, qui en tant que régime d'exception devait être interprété restrictivement, était de permettre la vente directe à la cave ou à la propriété. Il était contraire à l'esprit de la loi d'offrir une possibilité à tous les producteurs de vin du canton d'ouvrir un commerce et de vendre sans autorisation leur production en dehors des lieux de production. L'autorisation était notamment liée aux risques de la vente d'alcool à emporter pour les mineurs. Selon les travaux préparatoires, la nouveauté législative signifiait qu'aucune autorisation n'était

nécessaire « pour la vente à l'emporter sur l'exploitation » (PL 1_____) respectivement « sur les lieux de fabrication » (PL 2_____). Le commerce litigieux était un magasin d'une association de vignerons et non d'un producteur particulier, des produits de plusieurs producteurs y étaient proposés à la vente et le commerce dans des locaux loués par D_____ et l'E_____ se trouvait au centre-ville et non sur les lieux de fabrication.

- B. a.** Par acte remis à la poste le 27 octobre 2025, l'association a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision d'assujettissement du 26 septembre 2025, concluant à son annulation et à la constatation que le régime dérogatoire de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT était applicable à la boutique A_____ située rue F_____ 10 à Genève et que l'activité de vente de boissons alcooliques à l'emporter au sein de ladite boutique n'était pas soumise à autorisation au sens de l'art. 7 al. 1 let. a LTGVEAT.

Des vignerons membres de l'E_____ s'étaient regroupés au printemps 2020 pour ouvrir des boutiques éphémères aux J_____, à la rue K_____, à la rue de L_____ et sur les quais, à chaque fois pour quelques mois. En été 2022, l'E_____ et son vice-président D_____ avaient pris à bail le local à la rue F_____ 10 pour y installer une boutique sur le long terme. Une année plus tard, les vignerons de l'E_____ avaient décidé d'ouvrir les portes de cette cave à tous les vignerons genevois et une association indépendante de l'E_____ avait été créée pour faciliter la gestion. Cette association avait engagé un collaborateur pour épauler les dix vignerons qui exploitaient désormais la boutique et y vendaient leurs vins, pour la majeure partie membres de l'E_____, restée locataire des locaux.

Selon le texte légal et son interprétation historique, systématique et téléologique, le régime d'exception ne comprenait aucune limite relative au lieu, ni à l'art. 7 al. 7 LTGVEAT, ni à l'art. 5A de la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques du 22 janvier 2004 (LVEBA - I 2 24), qui avait précédé la LTGVEAT et introduit cette dérogation. Selon l'exposé des motifs du 18 mars 2011 relatif au projet de loi PL 1_____ modifiant la LVEBA (ci-après : exposé des motifs PL 1_____), les régimes spéciaux des cantons de Vaud, Neuchâtel et Fribourg s'entenaient à la vente à l'emporter, possible sans autorisation non seulement sur les marchés, en application du droit fédéral, mais surtout dans n'importe quel autre lieu (caveaux avant tout). Selon le rapport du 23 mai 2011 de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi PL 1_____ A (ci-après : rapport PL 1_____ -A), le but de la suppression du régime d'autorisation pour les producteurs était de promouvoir la production locale et de proximité et de permettre la vente à l'emporter sans autorisation non seulement sur les marchés, mais « également dans tous les autres lieux, essentiellement les caveaux ». Le but de promotion locale et de proximité ne pouvait être atteint si l'exception était limitée aux lieux de fabrication, ce qui n'avait jamais été le cas. En 2021, le projet de loi PL 2_____ visait à étendre le régime d'exception de la LTGVEAT aux autres producteurs de boissons fermentées issues de récoltes genevoises, en particulier les

brasseurs, et à promouvoir la production locale, non à limiter ou réduire le régime d'exception mis en place en 2011.

Dans une affaire vaudoise, le Tribunal fédéral avait confirmé, du point de vue de la liberté économique et de la concurrence, la constitutionnalité d'un régime spécial pour les producteurs de vin, qui ne se trouvaient pas dans un rapport de concurrence avec la grande distribution (arrêt 2C_466/2008 du 10 juillet 2009 consid. 7.3). Il n'y avait pas besoin de limiter le régime dérogatoire géographiquement, car il l'était en lui-même par la condition relative aux vins issus des propres récoltes. Par rapport aux vins étrangers, ils offraient des garanties supérieures en matière de normes sociales et environnementales, de santé publique, de protection des consommateurs et de traçabilité et ils n'étaient pas exemptés des autres règles sur la vente de boissons fermentées, dont celles concernant la vente aux mineurs.

La PCTN avait toujours confirmé que le régime dérogatoire de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT était applicable, notamment les 23 novembre 2021 et 24 juillet 2023. Depuis 2020, il n'y avait eu aucune modification de la réglementation ou de l'organisation de la boutique. S'ils avaient fait le choix organisationnel de créer une association pour faciliter la gestion, les dix vignerons exploitants « opéraient » la boutique, prenaient toutes les décisions et y vendaient leurs propres vins issus de leurs propres récoltes. Ils avaient massivement investi dans la boutique, qui bénéficiait de financements de promotion depuis 2024. Le revirement annoncé dans les courriers des 20 mai et 27 juin 2025 et l'interprétation restrictive d'une norme voulue comme un outil de promotion du terroir, encore élargie en 2021, était contraire au principe de la bonne foi.

b. Le 26 novembre 2025, le département, soit pour lui la PCTN, a conclu au rejet du recours.

La recourante n'avait jamais reçu d'assurance concernant l'art. 7 al. 7 LTGVEAT et la vente avait cette fois-ci lieu de manière permanente au sein d'un commerce situé en dehors des lieux de production. Le courriel du 23 novembre 2021 faisait référence à une vente éphémère (du 18 novembre au 24 décembre 2021) dans des containers au quai C_____, ce qui différait du commerce actuel à la rue F_____, et le courriel du 24 juillet 2024 [*recte* : 2023] se limitait à rappeler la disposition légale pertinente. L'intérêt public protégé par la LTGVEAT, soit la protection de la santé publique et en particulier celle des mineurs, devait en tout état être considéré comme prépondérant à la protection de la bonne foi.

L'art. 7 al. 7 LTGVEAT présentait une lacune quant au lieu de vente. En tant qu'exception au principe de l'autorisation, il devait être appliqué restrictivement et son interprétation historique, systématique et téléologique montrait qu'il n'avait pas vocation à permettre la vente de la production des producteurs de boissons fermentées du canton sans limite géographique. La volonté du législateur était d'autoriser de telles ventes sur l'exploitation et le lieu de fabrication, non en n'importe quel lieu et commerce du canton. La loi visait avant tout à protéger la santé publique, particulièrement les mineurs, contre les dangers liés à la

consommation d'alcool et de tabac et les risques de dépendance à ces substances. L'autorisation servait à identifier et contrôler les personnes et établissements exerçant une activité de vente, afin de garantir le respect des interdictions relatives aux horaires, des obligations d'affichage et l'interdiction absolue de vente à des mineurs de moins de 16 ans. En définitive, le fait que l'alcool vendu soit issu ou non de récoltes genevoises par des producteurs de boissons fermentées du canton qui vendaient leur production n'était absolument pas pertinent, compte tenu de la *ratio legis* et de l'intérêt juridique protégé par la loi.

c. Le 17 décembre 2025, la recourante a répliqué que les considérations relatives aux courriels des 23 novembre 2021 et 24 juillet 2023 relevaient d'une mauvaise foi évidente. Dans son courriel du 22 décembre 2023 concernant la boutique à la rue F_____ 10, la PCTN avait apporté une confirmation expresse supplémentaire au courriel du mois de juillet, la situation étant exactement « le cas de figure où nous vendons nous-mêmes, avec l'aide de notre employé ».

d. Le 18 décembre 2025, la chambre de céans a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

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 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA). Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3). La juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs invoqués par elles (art. 69 al. 1 LPA).
3. Le litige porte sur la conformité au droit de la décision constatant que l'activité déployée sous l'enseigne A_____ à la rue F_____ 10 est soumise à autorisation au sens de l'art. 7 LTGVEAT.
4. Selon son art. 2, la LTGVEAT régit la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter de boissons alcooliques, ainsi que la remise à titre gratuit et la vente de produits du tabac et de produits assimilés au tabac. La PCTN est chargée de son application (art. 5 al. 1 LTGVEAT).

4.1 La LTGVEAT a pour buts d'assurer qu'aucun établissement qui lui est soumis ne soit susceptible de troubler l'ordre public, en particulier la tranquillité et la santé publiques, du fait de son propriétaire ou de son exploitant, ainsi qu'en raison de sa construction, de son aménagement et de son implantation. Elle vise également à protéger la santé des mineurs, notamment contre les risques d'addiction (art. 1 al. 1 LTGVEAT).

4.2 Les boissons alcooliques comprennent les boissons distillées et fermentées, ces dernières incluant notamment la bière et le vin (art. 4 al. 1 let. a et c LTGVEAT). Aux art. 6, 12 et 14 LTGVEAT, la loi fixe des conditions particulières applicables à la vente de boissons alcooliques, concernant notamment les horaires, les obligations d'affichage et la vente aux mineurs. Leur vente est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation (art. 7 al. 1 let. a LTGVEAT), qui doit être requise lors de chaque création ou reprise d'un commerce existant (al. 3). Strictement personnelle et intransmissible, cette autorisation ne peut être accordée qu'à une personne physique, soit pour son propre compte, soit pour le compte d'une société commerciale ou d'une personne morale qu'elle a, en fait et en droit, le pouvoir de diriger, d'engager et de représenter ; elle est délivrée pour un établissement et des locaux déterminés (al. 4). L'art. 8 LTGVEAT fixe des conditions relatives aux locaux et à la personne du requérant. Selon l'art. 13 LTGVEAT, les boissons distillées et fermentées vendues à l'emporter ne peuvent être vendues qu'en bouteilles ou en boîtes, fermées et cachetées (al. 1) ; le débit de toute boisson distillée ou fermentée à consommer sur place est strictement interdit, sous réserve d'une autorisation prévue par la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22).

4.3 L'art. 7 al. 7 LTGVEAT prévoit une exception au principe de l'autorisation en ces termes : « Les producteurs de boissons fermentées du canton peuvent vendre leur production, issue de récoltes genevoises, sans être soumis à l'obtention d'une autorisation ».

L'exception en faveur des producteurs locaux a été introduite en 2011, avec un nouvel art. 5A LVEBA, selon lequel « les producteurs de boissons fermentées du canton peuvent vendre le produit de leur récolte sans être soumis à l'obtention d'une autorisation au sens de l'article 5 ». Selon ses auteurs, le projet (PL 1_____) visait « à ne plus soumettre les producteurs à autorisation pour la vente à l'emporter des boissons alcoolisées issues de leur récolte et vendues sur l'exploitation et sur les marchés » afin que la vente à l'emporter devienne possible sans autorisation non seulement sur les marchés, mais « également dans tous les autres lieux, essentiellement les caveaux », avec pour but de promouvoir la production locale et de proximité (rapport PL 1_____-A). Il résulte de l'exposé des motifs PL 1_____ que la modification visait à supprimer une contrainte administrative pour les producteurs de vin du canton lorsqu'ils vendaient le produit de leur récolte et à clarifier la situation juridique, la proposition s'inscrivant dans la droite ligne d'une politique active et concrète de soutien et de promotion de l'agriculture de proximité.

Il s'agissait de simplement exonérer les producteurs de vin du canton de l'obtention préalable d'une autorisation pour vendre le produit de leur récolte, de sorte qu'aucune autorisation ne serait nécessaire pour la vente à l'emporter sur l'exploitation (et, pour le débit de boissons, sur les marchés et sur l'exploitation) pour le produit de la récolte exclusivement. Lors des débats, l'exception a été étendue à tous les producteurs de boissons fermentées, et non seulement de vin, du canton. Quand la LTGVEAT a remplacé la LVEBA, le 4 juillet 2020, son art. 7 al. 7 a repris la teneur de l'art. 5A précité. Dès le 22 mai 2021 (PL 2____), les termes « le produit de leur récolte » ont été remplacés par « leur production, issue de récoltes genevoises », afin, selon l'exposé des motifs, de faciliter la vente par les brasseurs genevois, sur les lieux de fabrication, de leurs productions, qui pouvaient maintenant être issues de transformations de récoltes genevoises.

L'art. 2 al. 2 LRDBHD prévoit aussi une exemption en faveur des producteurs du canton, ceux qui vendent exclusivement leur production de boissons fermentées ou non alcooliques issues de récoltes genevoises n'étant pas soumis à la loi.

5. Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale) et le juge est, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. Il est en effet possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit peut s'en écarter s'il existe des motifs objectifs de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée.

De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause ou de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 150 IV 48 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_623/2024 du 6 novembre 2024 consid. 3.1 ; ATA/76/2024 du 23 janvier 2024 consid. 2.3). Si le texte légal n'est pas absolument clair et plusieurs interprétations sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 150 II 478 consid. 7.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_536/2024 du 13 mars 2025 consid. 6.2 ; ATA/425/2025 du 15 avril 2025 consid. 2.4). S'agissant plus spécialement des travaux préparatoires, bien qu'ils ne soient pas directement déterminants pour l'interprétation et ne lient pas le juge, ils ne sont pas dénués d'intérêt et peuvent s'avérer utiles pour dégager le sens d'une norme (ATF 146 V 87 consid. 7.2.2). Ils ne seront toutefois pris en considération que s'ils donnent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et ont trouvé expression dans le texte de la loi (ATF 122 III 469 consid. 5a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_939/2011 du 7 août 2012 consid. 4).

Le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant ces différentes interprétations, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 149 III 242 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_168/2023 du 25 novembre 2024 consid. 6.2). 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). Si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 145 III 56 consid. 5.3.1) ou plus généralement au droit supérieur (ATF 147 IV 182 consid. 2.1).

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. Une lacune improprement dite se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante ou objectivement insoutenable (ATA/317/2020 du 31 mars 2020 consid. 2d). 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).

6. La recourante soutient en premier lieu que les conditions pour bénéficier de l'exemption prévue à l'art. 7 al. 7 LTGVEAT sont réunies et conteste que cette dernière ne s'applique qu'aux ventes réalisées sur le lieu de production.

6.1 Le texte de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT comporte une limitation géographique en ce sens que le lieu d'installation du producteur et celui des récoltes doivent se trouver dans le canton. Il ne prévoit pas de condition explicite relative au lieu où la vente est effectuée, ce qui, selon l'intimée, constituerait une lacune.

Il ne résulte pas sans équivoque de l'interprétation de l'art. 7 LTGVEAT que le législateur aurait dû ou voulu exempter uniquement les ventes réalisées sur le lieu de production des récoltes ou des boissons fermentées. Le but de la procédure d'autorisation est de contrôler les conditions relatives aux locaux et à la personne qui, de fait et de droit, exploite le commerce, de manière à assurer les buts de la loi en lien avec l'ordre public, la santé publique et la protection des mineurs et des jeunes de moins de 16 ans. Le régime en faveur des producteurs constitue une exception au système susmentionné, dans le but principal de promouvoir la production locale et de proximité. Or, la vente directe par un viticulteur dans un lieu autre que sa cave ou sa propriété est susceptible de contribuer à ce dernier but et elle ne fait pas obstacle au contrôle du respect des différentes mesures de protection instaurées pour réaliser les buts précités de la LTGVEAT. Il résulte par ailleurs du rapport PL 1_____ -A que l'exemption visait à permettre la vente à l'emporter sans

autorisation « non seulement sur les marchés, mais dans tous les autres lieux, essentiellement les caveaux », ce qui suggère que le législateur envisageait principalement la vente directe à la cave, mais pas exclusivement. Il n'est ainsi pas certain que l'absence de précision à l'art. 7 al. 7 LTGVEAT relative au lieu de vente constitue une lacune proprement dite qu'il y aurait lieu de combler. Cette question peut toutefois demeurer indécise pour les raisons suivantes.

6.2 Selon la recourante, dix « vignerons exploitants », désignés nommément, « opèrent » le magasin à la rue F_____ 10 et prennent toutes les décisions, épaulés par un collaborateur pendant les heures d'ouverture. Il s'agirait donc de la vente par des producteurs du canton de leur production au sens de l'art. 7 al. 7 LTGVEAT.

6.2.1 Il est indiqué sur le site internet de l'enseigne A_____ que le magasin, ouvert à l'ensemble des producteurs du canton, regroupe 25 producteurs. La recourante n'explique pas la différence entre ce nombre et celui qui figure dans le recours. Le dossier ne contient pas de liste de membres de l'association ou de relevé de ses « membres actifs » au sens de l'art. 4 des statuts, ni aucune autre pièce établissant quels producteurs proposent leurs vins dans le magasin litigieux. Le nombre et l'identité des producteurs pour le compte desquels le bénéfice de l'exemption est réclamé n'est ainsi pas établi avec certitude. Ce point sera repris ci-dessous.

6.2.2 Selon la recourante, les vignerons concernés ont formé l'association pour faciliter la gestion du magasin où ils commercialisent une partie de leur production et, comme indiqué sur le site internet, chargé le comité de gérer ce commerce. À cet effet, l'association a engagé du personnel, en particulier un gérant disposant de qualifications spécialisées pour promouvoir la vente des vins et développer les autres activités proposées.

Le rôle exact de chacun des producteurs dans ce contexte ne ressort pas de la procédure. Le dossier ne permet pas d'établir l'identité des vignerons présents dans le magasin et la nature et l'ampleur de leur intervention. Il ne contient pas le règlement de la boutique visé à l'art. 3 des statuts, ni d'indications sur le fonctionnement de celle-ci, concernant par exemple la qualité de vendeur, l'attribution du chiffre d'affaires, la répartition des frais d'exploitation et des bénéfices et les « investissements massifs » réalisés selon la recourante. Il n'est ainsi pas établi que les dix vignerons mentionnés dans le recours vendent eux-mêmes leur production dans le magasin.

La recourante ne saurait être suivie quand elle allègue que la situation correspondrait exactement au cas de figure où « nous vendons nous mêmes, avec l'aide de notre employé », évoqué dans le courriel du 22 décembre 2024 de la PCTN. Ce courriel distinguait les simples groupements de vignerons et les vignerons ayant constitué une personne morale pour effectuer la vente. Cette hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce, les producteurs ayant en effet choisi de créer une association pour gérer le magasin, soit une structure juridique qui implique qu'ils n'exploitent pas eux-mêmes le magasin, mais ont chargé un tiers de le faire pour leur compte. L'association est une personne morale, pourvue d'une

personnalité juridique indépendante, qui ne se confond pas avec les membres qui la composent. Cette distinction, que la recourante ne semble pas faire, comporte que les producteurs qui ne font pas partie du comité ne sont pas chargés de gérer l'activité de l'association ou de représenter celle-ci et qu'ils ne contribuent au processus décisionnel qu'en exerçant leur droit de vote, soumis aux règles de la majorité simple des voix exprimées. Un vigneron individuel n'a pas le pouvoir de prendre des décisions relatives à la gestion du magasin et n'a aucun pouvoir d'instruction à l'égard des employés qui y travaillent. Les membres de l'association sont par ailleurs sujets à fluctuation en fonction des adhésions ou démissions, sans que leur liste soit connue et publique, facteur qui contribue à la distinction entre la personne morale et chacun des producteurs individuels évoqués à l'art. 7 al. 7 LTGVEAT. Force est de constater en l'espèce que la recourante agit bien à la place de ses membres, aussi bien comme employeur du personnel du magasin que dans le cadre de la procédure.

À cela s'ajoute que l'activité de vente s'est professionnalisée, notamment grâce à l'engagement d'un gérant spécialisé, avec lequel les vignerons dont il vend les vins n'ont apparemment pas de lien juridique direct. L'activité commerciale déployée dans le magasin à la rue F_____ 10 ne paraît en définitive pas à ce point différente de celle d'un autre commerçant de boissons alcooliques qu'elle justifierait de renoncer définitivement à l'obligation de solliciter une autorisation et, de ce fait, au contrôle des conditions relatives à l'exploitant et aux locaux fixées afin de réaliser les objectifs de la LTGVEAT.

Au vu de l'ensemble des circonstances, la PCTN était fondée à considérer que l'activité de vente dans le magasin à la rue F_____ 10 n'était pas au bénéfice de l'exemption prévue à l'art. 7 al. 7 LTGVEAT.

Le grief est écarté.

7. La recourante se plaint d'une violation du principe de la bonne foi.

7.1 Ancré à l'art. 9 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_637/2023 du 30 septembre 2024 consid. 4.1 ; ATA/1060/2025 du 30 septembre 2025 consid. 4.5 ; ATA/507/2024 du 23 avril 2024 consid. 7.4.1 ; Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 2, 2018, p. 642 n. 3454). En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_414/2022 du 12 juillet 2023 consid. 8.1 ; 2C_362/2022 du 7 février 2023 consid. 6.1 ; ATA/108/2025 du 28 janvier 2025 consid. 6.1 ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3^e éd., 2025, p. 216 n. 568 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2^e éd., 2024, p. 415 n. 982 et 983). Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la

confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_222/2024 du 12 mars 2025 consid. 3.1 ; ATA/1088/2025 du 7 octobre 2025 consid. 4.8 ; Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, 2021, p. 624 n. 2023).

7.2 En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que la PCTN aurait, postérieurement à la création de l'association et au début de l'exploitation du magasin à la rue F_____ 10, donné des assurances spécifiques relatives à l'exemption de l'autorisation pour la vente d'alcool à l'emporter.

Si le courriel du 24 juillet 2023 à l'B_____ ne répondait pas explicitement à la question de savoir si l'exemption restait applicable, la PCTN mettait en évidence que celle-ci ne s'appliquait qu'à la vente « par le producteur de son propre vin ». Le courriel du 22 décembre 2023 explicitait cette position, en soulignant que si les producteurs constituaient une personne morale chargée de vendre leur production, une autorisation était nécessaire. Les intéressés ne pouvaient déduire de bonne foi de ces courriels que l'exemption dont ils avaient pu bénéficier auparavant demeurait applicable, ce d'autant plus que leur organisation avait changé depuis 2020. Les ventes n'étaient désormais plus réalisées dans des points de vente éphémères s'inscrivant dans le contexte de la pandémie, dans le cadre d'une collaboration de plusieurs viticulteurs sans organisation sociale particulière, mais dans un magasin permanent, exploité par une association nouvellement créée à cet effet. Il n'est ainsi pas établi que la PCTN aurait adopté un comportement déloyal ou trompeur qui aurait déçu la confiance légitime de l'association ou des membres de celle-ci.

Le grief est rejeté.

Entièrement mal fondé, le recours est rejeté.

8. Au vu de l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante et il ne sera alloué aucune indemnité de procédure (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 27 octobre 2025 par l'ASSOCIATION A_____ contre la décision de la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir du 26 septembre 2025 ;

au fond :

le rejette ;

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

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

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 l'ASSOCIATION A_____ ainsi qu'à la direction de la police du commerce et de lutte contre le travail au noir.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF,
Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

la présidente siégeant :

K. CALLEGARO

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :