

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3377/2025-ABST

ACST/48/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Décision du 4 novembre 2025

sur effet suspensif

dans la cause

A_____ SA

représentée par Mes Nadine VON BÜREN-MAIER et Clara WEILL, avocates

recourante

contre

GRAND CONSEIL

et

CONSEIL D'ÉTAT

intimés

Attendu, en fait, que :

- A. a. A_____ SA, dont le siège se trouve à Genève, a pour buts l'achat, la vente, l'exploitation de tout commerce, notamment dans le domaine du tabac-alimentation, et « l'import-export ».
- b. Elle exploite un kiosque sous l'enseigne « B_____ » à C_____.
- B. a. Le 5 septembre 2025, la loi 13'580, du 29 août 2025, modifiant 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) a été publiée dans la feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du canton de Genève. Elle contient les dispositions suivantes :

Art. 4, al. 3, lettre b (nouvelle teneur)

³ Sont considérés comme des produits assimilés au tabac : b) les cigarettes électroniques, présentant un dispositif utilisé sans tabac et permettant d'inhaler de la vapeur obtenue par chauffage d'un liquide avec ou sans nicotine, ainsi que les flacons de recharge et les cartouches pour ce dispositif. Un sous-type à usage unique de ces cigarettes électroniques est dénommé « puffs ».

Art. 6, al. 5 (nouveau)

⁵ Les cigarettes électroniques à usage unique, communément appelées « puffs », sont interdites à la vente et ne peuvent obtenir d'autorisation de la part du service.

Art. 2 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée

b. Par arrêté du 3 septembre 2025, publié dans la FAO du 5 septembre 2025 également, le Conseil d'État a promulgué la loi 13'580. L'urgence était déclarée, conformément à son art. 2 souligné.

Il était indiqué que la loi 13'580 était soumise au référendum facultatif. Le nombre de signatures exigé était de 1.5% des titulaires des droits politiques. Le délai référendaire expirait le 15 octobre 2025.

- C. a. Par acte remis à la poste le 29 septembre 2025, A_____ SA a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre la loi 13'580, concluant principalement à son annulation et préalablement à l'octroi de l'effet suspensif.

La nouvelle contrevenait au principe de primauté du droit fédéral, violait sa liberté économique ainsi que les règles sur le marché intérieur.

L'interdiction de vendre des cigarettes électroniques jetables lui imposait un arrêt total et immédiat de vendre ces produits dans son kiosque. Si cette interdiction ne mettait pas nécessairement fin aux contrats ou autorisations d'exploitation du kiosque (celui-ci pouvant continuer à proposer d'autres produits), elle l'empêchait toutefois de vendre des cigarettes électroniques jetables. En conséquence, elle

subissait une perte directe de revenus liée à l'impossibilité de proposer à la vente ces produits et des effets négatifs sur la rentabilité globale du point de vente. Elle devrait également organiser, à brève échéance, le retrait des cigarettes électroniques jetables actuellement offertes à la vente dans le canton de Genève, adapter les contrats existants avec ses partenaires commerciaux et mettre en place un dispositif permettant de garantir que ces produits ne soient pas commercialisés, sous peine de sanctions. La mise en place de ces mesures impliquerait de conduire plusieurs analyses juridiques, techniques et logistiques générant des coûts importants qui s'ajouteraient à une diminution significative du chiffre d'affaires entraînée par l'interdiction de vendre des cigarettes électroniques jetables.

b. Le Grand Conseil a conclu au rejet de la requête d'octroi de l'effet suspensif et à la jonction des procédures A/3378/2025, A/3377/2025, A/3412/2025 à la procédure A/3106/2025.

c. Le Conseil d'État a limité ses observations à l'arrêté de promulgation de la loi 13'580, seul objet de sa compétence. Il a relevé que le recours n'était pas dirigé contre cet arrêté. Si tel devait être le cas, le recours devrait être déclaré irrecevable car tardif. Par conséquent, l'effet suspensif ne devait pas être octroyé.

Il a invité la chambre constitutionnelle à examiner à titre préalable la question de sa qualité de partie et de la recevabilité du recours en tant qu'il serait dirigé contre l'arrêté de promulgation de la loi.

d. Dans sa réplique, la recourante a indiqué ne pas s'opposer à la jonction avec la cause A/3378/2025 mais s'opposer à la jonction avec les procédures A/3412/2025 et A/3106/2025, dont elle ignorait tout. Pour le surplus, elle a persisté dans son argumentation.

e. Sur ce, la cause a été gardée à juger sur effet suspensif, ce dont les parties ont été informées.

Considérant, en droit, que :

- 1.** L'examen de la recevabilité du recours, en particulier la qualité pour recourir, sera reporté à l'arrêt au fond. La question de la jonction des procédures sera également analysée dans le cadre de l'arrêt au fond.
- 2.** Les mesures provisionnelles, y compris celles sur effet suspensif, sont prises par le président ou le vice-président ou, en cas d'urgence, par un autre juge de la chambre constitutionnelle (art. 21 al. 2 et 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 3.** Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit procéder à une pesée des intérêts en présence, afin d'examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes

que celles justifiant le report de son exécution. Les motifs permettant un retrait de l'effet suspensif sont des raisons convaincantes qui découlent d'une soigneuse pesée des intérêts publics et privés en présence, tenant compte en particulier du principe de la proportionnalité (ATF 145 I 73 consid. 7.3.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_540/2024 du 16 janvier 2025 consid. 4.3). L'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_246/2020 du 18 mai 2020 consid. 5.1). Pour effectuer la pesée des intérêts en présence, l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 145 I 73 consid. 7.2.3.2 ; 117 V 185 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_540/2024 précité consid. 4.3).

3.1 L'octroi de mesures provisionnelles – au nombre desquelles figure l'effet suspensif (Philippe WEISSENBARGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405). Elles ne sauraient, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif, ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ACST/9/2025 du 7 février 2025 ; ACST/19/2023 du 8 mai 2023 consid. 3.2).

3.2 En matière de contrôle abstrait des normes, l'octroi de l'effet suspensif suppose en outre généralement que les chances de succès du recours apparaissent manifestes (ACST/9/2025 précité ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 835 ss ; Claude-Emmanuel DUBEY, *La procédure de recours devant le Tribunal fédéral*, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Le contentieux administratif*, 2013, 137-178, p. 167).

- 4.** En l'espèce, le recours est dirigé contre la loi 13'580, plus précisément contre les art. 4 al. 3 let. b et 6 al. 5 LTGVEAT, soit une loi, acte visé à l'art. 57 let. d LPA, à l'encontre duquel le recours n'a pas d'effet suspensif (art. 66 al. 2 LPA). Il convient donc d'examiner s'il y a lieu de l'octroyer, ce qui, en matière de contrôle abstrait des normes, suppose en principe – et notamment – que les chances de succès du recours soient manifestes.

Tel n'apparaît, sur la base d'un examen sommaire, pas être manifestement le cas.

Premièrement, il n'est certes pas contestable que la question de savoir si les cantons sont compétents pour interdire la vente de « puffs », soit l'objet de l'art. 6

al. 5 LTGVEAT, se pose. Toutefois, la réponse ne s'impose pas d'emblée et mérite un examen approfondi. En effet, en matière de droit public, dans les domaines dans lesquels le législateur fédéral a légiféré mais pas de façon exhaustive, les cantons ont la compétence d'édicter des dispositions dont les buts et les moyens convergent avec ceux que prévoit le droit fédéral (ATF 150 I 213 consid. 4.1). En outre, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine, en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Le principe de la force dérogatoire n'est pas non plus violé, dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale (ATF 151 I 113 consid. 7.1.1). Or, il n'est notamment pas évident de déterminer si la LPTab, qui s'applique aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques mis à disposition sur le marché suisse (art. 2 al. 1), s'applique également aux « puffs » et, le cas échéant, règle de façon exhaustive la question de leur éventuelle interdiction et dans quels buts. Dans ces conditions, une éventuelle compétence cantonale d'interdire la vente des puffs, même si elle se semble pas évidente, n'apparaît pas non plus d'emblée exclue.

Deuxièmement, il apparaît *a priori* douteux que l'interdiction de vendre des « puffs » constitue une atteinte inadmissible à la liberté économique de la recourante et de ses membres. Conformément à l'art. 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), l'interdiction repose sur une base légale formelle (dans l'hypothèse où celle-ci doit être considérée comme conforme au droit fédéral) et poursuit des intérêts publics, soit la protection de la santé des consommateurs et en particulier celle des jeunes, ainsi que la préservation de l'environnement. Vu les intérêts publics en jeu, l'interdiction n'apparaît pas en disproportion manifeste avec les intérêts privés de la recourante à commercialiser les « puffs », ce d'autant qu'elle peut continuer à commercialiser d'autres produits du tabac.

Enfin, une violation de la liberté d'accès au marché ne s'impose pas non plus d'emblée. En effet, des restrictions à la liberté d'accès au marché sont possibles aux conditions de l'art. 3 de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI - RS 943.02). Ces conditions semblent *a priori* réunies *in casu*. L'interdiction de vendre des « puffs » s'appliquent à tous les commerçants genevois, vise des intérêts publics et n'apparaît pas *prima facie* disproportionnée.

Pour ces raisons, même si un grief en particulier mérite un examen approfondi, on ne saurait considérer que les chances de succès du recours apparaissent manifestes.

Il n'apparaît pas non plus manifeste que l'urgence commanderait de faire droit à la requête de la recourante. Certes, une interdiction de vendre les « puffs » aura pour conséquence une diminution de son chiffre d'affaires. Toutefois, comme elle l'admet expressément, elle pourra continuer à proposer d'autres produits du tabac.

En outre, si elle évoque notamment une diminution « significative » de son chiffre d'affaires, elle ne fournit aucune donnée chiffrée ni même une estimation des pertes prévisibles.

Par ailleurs, en cas d'admission du recours, la période d'interdiction sera limitée à quelques mois et les ventes de « puffs » pourront aussitôt reprendre. L'ampleur de la perte prévisible du chiffres d'affaires, laquelle fait d'ailleurs partie du risque entrepreneurial, doit donc être relativisée pour ce motif également. Aussi, elle ne saurait primer l'intérêt public important à la préservation de la santé des administrés, en particulier celle des jeunes.

Enfin, il n'est pas allégué, ni *a fortiori* démontré, que la recourante serait exposée à une faillite en raison de cette interdiction.

Pour le surplus, la recourante allègue qu'elle devrait organiser le retrait des cigarettes électroniques jetables actuellement offertes à la vente à Genève, adapter les contrats existants avec ses partenaires commerciaux et mettre en place un dispositif permettant de garantir que ces produits ne soient pas commercialisés, sous peine de sanctions. La mise en place de ces mesures impliquerait d'effectuer plusieurs analyses juridiques, techniques et logistiques générant des coûts importants.

Or, outre le fait que la recourante ne fournit aucune estimation de ces éventuels coûts, il ne s'agit que des conséquences indirectes de la mise en œuvre de la législation cantonale. Ces supposés coûts ne sont donc pas pertinents pour déterminer si la recourante subit un préjudice difficilement réparable.

Il ne se justifie dès lors pas de déroger au principe voulu par le législateur d'absence d'effet suspensif dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, ce qui conduit au rejet de la demande d'octroi de l'effet suspensif.

5. Il sera statué sur les frais liés à la présente décision avec l'arrêt au fond.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

rejette la demande d'octroi de l'effet suspensif ;

dit qu'il sera statué sur les frais de la présente décision avec l'arrêt au fond ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, la présente décision peut être portée 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 doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant 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. La présente décision et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué la présente décision à Mes Nadine BÜREN-MAIER et Clara WEILL, avocates de la recourante, au Conseil d'État ainsi qu'au Grand Conseil.

Le président :

Jean-Marc VERNIORY

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :