

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3377/2025-ABST

ACST/20/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 28 avril 2026

dans la cause

A _____ SA

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

recourante

contre

GRAND CONSEIL

et

CONSEIL D'ÉTAT

intimés

EN FAIT

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 _____, où elle commercialise divers produits, dont des cigarettes électroniques jetables.

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 de la République et canton de Genève (ci-après : FAO). 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.

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.

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

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.

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. Le Grand Conseil a conclu à l'irrecevabilité du recours en lien avec la clause d'urgence et à son rejet pour le surplus.

f. Le Conseil d'État a persisté dans les termes de sa réponse.

g. Par décision du 4 novembre 2025, la chambre constitutionnelle a rejeté la demande d'octroi de l'effet suspensif.

h. La recourante a répliqué et s'est opposée à la suspension de la procédure dans l'attente d'un arrêt à rendre par le Tribunal fédéral dans une cause portant sur une interdiction valaisanne de la vente de cigarettes électroniques jetables.

i. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1.** La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

En l'espèce, le recours est dirigé contre la loi 13'580, du 29 août 2025, modifiant la LTGVEAT, soit ses art. 4 al. 3 let. b et 6 al. 5, et ce en l'absence de cas d'application (ACST/6/2026 du 3 février 2026 consid. 2 ; ACST/17/2023 du 26 avril 2023 consid. 1.2). Il s'agit d'une loi adoptée par le Grand Conseil et entrant dans le champ d'application de l'art. 130B al. 1 LOJ. La chambre constitutionnelle est par conséquent compétente pour connaître de la présente cause.

- 2.** Le recours a été interjeté le 29 septembre 2025, soit dans le délai légal de 30 jours à compter de la promulgation de la nouvelle, dont l'arrêté (de promulgation) a été publié dans la FAO du 5 septembre 2025 (art. 62 al. 1 let. d et 62 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Il satisfait également aux réquisits de forme et de contenu prévus aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 à 3 LPA.

3. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/16/2026 du 23 mars 2026 consid. 1.2).

3.1 Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés directement par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 147 I 308 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 147 I 478 consid. 2.2).

3.2 En l'espèce, la recourante est une société active dans la commercialisation de produits à base de nicotine, en particulier de cigarettes électroniques jetables et rechargeables, soit des produits visés par la nouvelle. Elle distribue ses produits dans un kiosque à Genève, plus précisément à C_____.

Par conséquent, en tant que la nouvelle interdit à Genève la vente des « puffs », les intérêts de la recourante sont directement touchés par l'acte attaqué. Celle-ci dispose donc de la qualité pour recourir.

Le recours est dès lors recevable.

4. Le Grand Conseil sollicite préalablement la jonction de la présente cause aux procédures A/3106/2025, A/3378/2025 et A/3412/2025.

4.1 L'art. 70 LPA prévoit que l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (al. 1). La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (al. 2).

4.2 L'art. 70 LPA est de nature potestative et n'oblige pas le juge à joindre des causes quand bien même celles-ci seraient connexes (ACST/39/2025 du 10 septembre 2025 consid. 4.2 et l'arrêt cité). La décision de joindre des causes en

droit administratif procède de l'exercice du pouvoir d'appréciation du juge, qui est large en la matière (arrêts du Tribunal fédéral 2C_850/2014 et 2C_854/2014 du 10 juin 2016 consid. 11.1). La jonction peut répondre à un souci d'économie de procédure et correspondre à l'intérêt de toutes les parties (ATF 122 II 368 consid. 1a).

4.3 En l'espèce, la présente cause et les causes A/3106/2025, A/3378/2025 et A/3412/2025 s'inscrivent dans un même complexe juridique, dans la mesure où elles concernent toutes l'interdiction à la vente des cigarettes électroniques à usage unique introduite par la nouvelle. Les griefs soulevés par les différentes parties recourantes dans les quatre recours sont quasiment les mêmes et les causes se rapportent à une même loi. Toutefois, la recourante n'a pas elle-même sollicité la jonction des causes et, si elle a ensuite indiqué ne pas s'opposer à la jonction avec la cause A/3378/2025, s'est en revanche opposée à la jonction avec les procédures A/3412/2025 et A/3106/2025. En outre, la jonction peut entraîner la diffusion indésirable – et non nécessaire – de données personnelles.

La jonction des causes ne sera dès lors pas ordonnée.

- 5.** Le litige porte sur la conformité au droit fédéral de l'art. 6 al. 5 LTGVEAT, qui introduit une interdiction à la vente des cigarettes électroniques à usage unique, communément appelées « puffs ».
- 6.** La recourante estime que les cantons ne sont pas compétents pour interdire à la vente les cigarettes électroniques à usage unique.

6.1 Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement la conformité des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA), mais n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité desdites normes (art. 61 al. 2 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA), dans la mesure de la recevabilité du recours ou des griefs invoqués.

6.2 À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage

d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 148 I 198 consid. 2.2 ; 147 I 308 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_983/2020 du 15 juin 2022 consid. 3.1 ; ACST/16/2026 précité consid. 3.3).

6.3 Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (art. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Ils peuvent ainsi définir les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).

6.4 Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire (art. 49 al. 1 Cst.). Il en découle qu'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. 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 œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 150 I 213 consid. 4.1 ; 148 II 121 consid. 8.1 ; 146 II 309 consid. 4.1 ; 145 I 183 consid. 5.1.1). L'exhaustivité de la législation fédérale constitue donc le critère principal pour déterminer l'existence d'un conflit avec une règle cantonale (ATF 151 I 113 consid. 7.1.1 ; 140 V 574 consid. 5.1).

Savoir si un acte législatif fédéral est exhaustif est une question d'interprétation. Il faut rechercher si l'acte entend englober toute la matière sur laquelle il porte ou s'il a délibérément abandonné aux cantons le soin d'édicter les textes complémentaires qui pourraient leur paraître nécessaires au regard de leur situation propre. 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 ; 143 I 403 consid. 7.1 ; 133 I 110 consid. 4.1). En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complètes, quand bien même celles-ci ne

contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 151 I 113 consid. 7.1.1 ; 150 IV 161 consid. 3.1 ; 143 I 403 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_616/2024 du 4 septembre 2025 consid. 6.1, destiné à la publication).

6.5 Dans les domaines dans lesquels il existe une compétence fédérale mise en œuvre par la législation fédérale, les cantons peuvent se voir confier des tâches spécifiques au moyen d'une délégation de compétence, qui peut figurer dans la législation fédérale, la Confédération pouvant édicter des directives et donner des instructions concernant la façon dont les cantons doivent exercer leurs compétences déléguées. Dans une telle situation, la Confédération doit toutefois respecter l'autonomie constitutionnelle des cantons en leur laissant une marge de manœuvre aussi large que possible tenant compte de leurs particularités (art. 46 al. 3 Cst.), dès lors qu'il appartiendra au droit cantonal de désigner les organes habilités à exercer cette compétence déléguée. L'esprit du fédéralisme commande qu'une certaine diversité cantonale subsiste même dans les domaines faisant l'objet d'une unification législative. Lorsqu'un canton, en dehors de sa compétence, reproduit dans sa législation, en termes absolument identiques, une règle figurant dans la législation fédérale, il n'y a certes pas de conflit de normes, mais de compétences, la norme cantonale n'ayant alors pas d'effet juridique propre, cet effet étant produit par la règle fédérale (ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 9b et les références citées).

6.6 Selon l'art. 118 Cst., dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé (al. 1). Elle légifère sur l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé (al. 2 let. a).

L'art. 118 Cst. règle les compétences de la Confédération en matière de protection de la santé. La santé publique est en principe du ressort des cantons (art. 3 Cst.). Toutefois, la Confédération se voit reconnaître la compétence pour en réglementer certains aspects spécifiques (art. 118 al. 1 Cst. ; Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 338), qui sont exhaustivement mentionnés à l'art. 118 al. 2 Cst. À l'intérieur de ces domaines segmentaires ou « fragmentaires » (« *fragmentarische Rechtssetzungskompetenz* »), la Confédération dispose d'une « compétence globale dotée d'un effet dérogoire subséquent » (ATF 133 I 110 consid. 4.2 ; FF 1997 I 1, p. 338), à savoir d'une compétence concurrente non limitée aux principes lui permettant de réglementer exhaustivement une matière de sorte à évincer toute compétence cantonale autonome dans ce domaine, sous réserve des compétences réservées ou déléguées aux cantons, ainsi que de celles résultant de l'exécution du droit fédéral en vertu de l'art. 46 Cst. (ATF 138 I 435 consid. 3.4.1 ; Yves DONZALLAZ, *Traité de droit médical* - Vol. I, 2021, n. 1857).

Ce n'est ainsi que dans les domaines mentionnés à l'art. 118 al. 2 let. a à c Cst. que la Confédération dispose d'une compétence générale avec effet dérogatoire (ATF 148 I 198 consid. 3.5.1 = SJ 2022 p. 279, 281 ; 132 I 242 consid. 3.1 et les références citées.). Comme l'énumération faite par l'art. 118 al. 2 let. a à c Cst. est exhaustive, les cantons restent compétents pour tous les aspects ne figurant pas dans la liste. Pour les points mentionnés à l'art. 118 al. 2 let. a à c Cst., ils conservent leurs compétences de légiférer seulement dans la mesure où la Confédération n'a pas épuisé la sienne (Bettina KAHIL-WOLFF HUMMER/Manon JOSEP, *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, n. 8 *ad* art. 118 Cst.).

6.7 Les art. 118 Cst. (protection de la santé), 118b Cst. (recherche sur l'être humain), 119 Cst. (procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain) et 119a Cst. (médecine de la transplantation) délèguent à la Confédération une compétence globale de légiférer sur ces différents domaines. Ces dispositions, et la législation fédérale fondée sur elles, ont pour objectif central la protection de la santé, de la dignité et de la personnalité de l'être humain (Yves DONZALLAZ, *op. cit.*, n. 1833).

L'art. 118 al. 2 let. a Cst. énumère des périls potentiels qui relèvent de domaines les plus divers, en allant de la nourriture (denrées alimentaires) aux drogues (stupéfiants) en passant par tout « objet » qui pourrait présenter un danger pour la santé. Le terme « objets » a une portée tellement large qu'il doit être circonscrit de manière plus précise. Un « objet » est alors compris dans la compétence législative prévue à l'art. 118 al. 2 let. a Cst. seulement s'il peut « présenter un danger pour la santé » ; la simple possibilité de dangerosité suffit (Bettina KAHIL-WOLFF HUMMER/Manon JOSEP, *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], *op. cit.*, n. 11 *ad* art. 118 Cst.).

6.8 L'art. 118 al. 2 Cst. permet d'adopter des règles impératives qui servent des intérêts publics essentiels, qui requièrent une application stricte à toute personne ou situation visées et que les traités internationaux mettent généralement sous réserve. Les actes adoptés sur la base de l'art. 118 al. 2 Cst. sont donc susceptibles de restreindre certains droits fondamentaux, tels le droit à l'intégrité physique ou psychique (art. 10 al. 2 Cst.), la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.) ou encore la liberté économique (art. 27 Cst.). Pour justifier la restriction d'un droit fondamental, une mesure fondée sur l'art. 118 al. 2 Cst. doit servir la sauvegarde de la santé en tant qu'intérêt public. La notion de santé, en tant qu'intérêt public au sens des art. 118 al. 1 et 36 al. 2 Cst., se recoupe avec celle d'intégrité physique et psychique protégée par l'art. 10 Cst. ; sa portée est plus large, toutefois, dans la mesure où elle vise la santé de la population dans son ensemble, sans se rattacher à la personne comme porteuse d'un droit individuel (*ibid.*, n. 9 *ad* art. 118 Cst.).

6.9 La loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques du 1^{er} octobre 2021 (LPTab - RS 818.32), fondée, selon son préambule, sur les art. 95 al. 1 et 118 al. 2 let. a et b Cst., a notamment pour but de protéger l'être humain contre les effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac et à l'utilisation des cigarettes électroniques (art. 1 let. a LPTab). Elle s'applique aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques mis à disposition sur le marché suisse (art. 2 al. 1 LPTab). Au sens de la LPTab, une cigarette électronique est un dispositif utilisé sans tabac permettant d'inhaler les émissions d'un liquide avec ou sans nicotine chauffé au moyen d'une source externe d'énergie, ainsi que les recharges pour ce dispositif (art. 3 let. f), et la mise à disposition sur le marché est la détention et l'offre d'un produit ou d'un dispositif en vue de la remise aux consommateurs ainsi que la remise elle-même, à titre gratuit ou onéreux (art. 3 let. h).

Selon l'art. 9 LPTab, lors de la remise aux consommateurs, les volumes suivants de liquides contenant de la nicotine ne doivent pas être dépassés : 10 millilitres pour chaque recharge (let. a) ; 2 millilitres pour chaque cigarette électronique jetable et chaque cartouche à usage unique (let. b).

Le chapitre 4 de la LPTab est consacré à la publicité, à la promotion et au parrainage. L'art. 22 LPTab, situé sans ce chapitre, dispose que les cantons peuvent édicter des dispositions plus strictes concernant la publicité, la promotion et le parrainage pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques ainsi que pour les objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac.

La remise aux mineurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques est interdite (art. 23 al. 1 LPTab).

Selon l'art. 35 LPTab, les cantons sont chargés de l'exécution de la LPTab dans la mesure où elle n'incombe pas à la Confédération (al. 1). Ils procèdent aux analyses de laboratoire déléguées par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) en vertu de l'art. 30 al. 3 LPTab et prennent les décisions définitives y afférentes (al. 2). Ils édictent les dispositions d'exécution cantonales et règlent les tâches et l'organisation de leurs organes d'exécution dans les limites de la LPTab (al. 3).

6.10 Selon le message du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 concernant la LPTab (ci-après : le message LPTab), celui-ci a été chargé de renforcer la protection de l'enfance et de la jeunesse, notamment en fixant à 18 ans l'âge minimal pour la remise de produits du tabac et en interdisant la publicité ciblée sur les mineurs. Les produits alternatifs, comme les cigarettes électroniques, les produits du tabac à chauffer et le snus, devaient être réglementés spécifiquement (FF 2019 899, pp. 900 et 914). Le projet de LPTab (p-LPTab) intégrait deux principales nouveautés, dont une réglementation spécifique des produits alternatifs : les cigarettes électroniques, les produits du tabac à chauffer et les

produits du tabac à usage oral (par ex. snus) pouvaient être commercialisés en Suisse en bénéficiant d'une réglementation différenciée (par ex. mises en garde adaptées ; FF 2019 899, p. 901). Dans le but de limiter les effets négatifs de la consommation de tabac sur la santé et l'économie, le Conseil fédéral entendait renforcer la protection de la santé de la population et en particulier des jeunes par des mesures ciblant le comportement des individus et des mesures structurelles comme la réglementation du marché du tabac (FF 2019 899, p. 906). Le p-LPTab constituait ainsi une mesure structurelle du fait qu'il réglementait le marché des produits du tabac (FF 2019 899, p. 907). L'intérêt public à des mesures de protection de la santé découlait du mandat constitutionnel de régler l'utilisation des objets pouvant présenter un danger pour la santé et de combattre les maladies très répandues ou particulièrement dangereuses (FF 2019 899, p. 973).

Dans son message, le Conseil fédéral a rappelé que l'importation commerciale et la mise sur le marché de cigarettes électroniques contenant de la nicotine avaient été interdites par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) au moyen d'une décision de portée générale du 12 novembre 2015 concernant la cigarette électrique, la cigarette électronique ou e-cigarette. Cependant, un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 24 avril 2018 avait annulé ladite décision. Depuis cette date, les cigarettes électroniques contenant de la nicotine et leurs recharges pouvaient être commercialisées en Suisse si elles remplissaient les conditions du principe « Cassis de Dijon », c'est-à-dire si elles satisfaisaient aux exigences techniques d'un pays membre de l'UE ou de l'EEE et étaient légalement sur le marché dans un pays membre de l'UE ou de l'EEE (FF 2019 899, p. 911).

Selon le Conseil fédéral, les produits du tabac étaient des produits de consommation particuliers, ne pouvant être consommés sans risque pour la santé (FF 2019 899, p. 913). Les produits du tabac et les cigarettes électroniques pouvaient sans aucun doute être considérés comme des objets présentant un danger pour la santé de la population au sens de l'art. 118 al. 2 let. a Cst., étant précisé que le p-LPTab était fondé sur les art. 95 al. 1 et 118 al. 2 let. a et b Cst. (FF 2019 899, p. 972). Le problème matériel de l'ancienne réglementation était lié au fait qu'elle ne prenait pas en compte les derniers développements technologiques, notamment les cigarettes électroniques et les produits du tabac à chauffer. Ces produits étaient alors soit interdits en Suisse (cigarette électronique avec nicotine), soit légaux mais ne bénéficiant pas d'une réglementation adaptée (produits du tabac à chauffer). La reconnaissance de ces produits alternatifs et l'élaboration de prescriptions spécifiques permettaient d'encourager les fumeurs à passer des cigarettes classiques à ces produits et à se tourner ainsi vers la consommation d'un produit moins nocif pour leur santé. Par ailleurs, la plupart des cantons avaient introduit une interdiction de vente des produits du tabac aux jeunes de moins de 16 ou 18 ans alors que la réglementation fédérale actuelle ne réglait pas cette question. L'introduction de l'interdiction de vente de produits du

tabac et de cigarettes électroniques aux mineurs au niveau fédéral permettait d'harmoniser le droit cantonal sur ce point (FF 2019 899, p. 914).

Après la consultation, l'avant-projet de LPTab avait subi quelques modifications notables : concernant les cigarettes électroniques, des restrictions techniques étaient reprises du droit européen concernant la concentration maximale en nicotine des liquides ainsi que la quantité de liquide autorisée (FF 2019 899, p. 916). Le p-LPTab devait permettre de limiter les effets nocifs liés à la consommation des produits concernés. Cet objectif concrétisait la volonté d'assurer un niveau suffisant de protection de la santé de la population et en particulier des jeunes par des mesures visant à diminuer le nombre de décès et de maladies dus à la consommation de produits du tabac en Suisse (FF 2019 899, p. 917). Dans le p-LPTab, seule la mise à disposition sur le marché des produits du tabac et des cigarettes électroniques était réglementée, au contraire des autres étapes, telles la fabrication ou le transit (FF 2019 899, p. 917).

Selon le message LPTab, étaient en particulier compris dans la définition des « cigarettes électroniques » les cigarettes électroniques (e-cigarettes), les cigares électroniques (e-cigares), les shishas électroniques (e-shishas) ainsi que leurs recharges. Ces produits ne contenaient pas de tabac et pouvaient contenir de la nicotine. Le projet réglementait désormais non seulement les produits du tabac mais également les cigarettes électroniques, qu'elles contiennent ou non de la nicotine. Il existait aussi certains modèles de cigarettes électroniques jetables (FF 2019 899, p. 919 s.). Les cigarettes électroniques sans nicotine tombaient également dans le champ d'application de la loi (FF 2019 899, p. 928).

Avec l'introduction des cigarettes électroniques dans le champ d'application du p-LPTab, le Conseil fédéral souhaitait proposer aux consommateurs de produits du tabac, et en particulier de cigarettes, une alternative aux cigarettes traditionnelles afin qu'ils puissent consommer des produits moins nocifs. Sans être aussi détaillée, la réglementation proposée allait dans la même direction que la directive 2014/40/UE (directive UE sur les produits du tabac ; FF 2019 899, p. 921). Tant la législation européenne que le p-LPTab prévoyaient de légaliser la commercialisation des cigarettes électroniques sous certaines conditions (FF 2019 899, p. 932).

Comme cela était le cas dans la loi sur la protection contre le tabagisme passif (RS 818.31 ; art. 4), les cantons avaient la compétence d'édicter des mesures allant plus loin que la loi fédérale. Le p-LPTab avait ainsi fixé un seuil de protection minimum en matière de publicité. Les différentes réglementations cantonales plus strictes édictées au cours des dernières années, dont certaines avaient été acceptées en votation populaire, étaient ainsi maintenues (FF 2019 899, p. 948).

Afin de limiter les risques liés à la nicotine et d'éviter toute consommation accidentelle de doses élevées, l'art. 9 LPTab fixait les tailles maximales pour les recharges, les réservoirs et les cartouches de liquide contenant de la nicotine. Ces exigences étaient reprises des dispositions européennes qui étaient, de fait, déjà applicables en Suisse en raison du principe « Cassis de Dijon » (FF 2019 899, p. 943).

6.11 Selon l'art. 2 ch. 16 de la directive 2014/40/UE, qui ne lie pas la Suisse (arrêt du Tribunal fédéral 2C_519/2023 du 1^{er} mars 2024 consid. 7.6), on entend par « cigarette électronique », un produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant de la nicotine. Les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique.

6.12 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 dégageant 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).

Les travaux préparatoires peuvent notamment constituer une aide précieuse lorsqu'une disposition est peu claire, à condition qu'ils soient eux-mêmes dénués d'ambiguïté ; ils ne sont pas pour autant décisifs. Ne peut être contraignant pour le juge que le texte de loi lui-même tel qu'il a été édicté par le législateur (ATF 136 I 297 consid. 4.1).

7. En l'espèce, la nouvelle, loi formelle cantonale, a pour objet d'interdire à Genève la vente des cigarettes électroniques à usage unique (art. 6 al. 5 LTGVEAT). Le but visé est principalement la préservation de la santé publique, ce qui n'est pas contesté. De surcroît, les auteurs du projet de loi concerné ont mentionné que « la lutte contre les addictions fait partie des enjeux les plus importants de la politique de santé actuelle » (PL 13'580, p. 3) et qu'« il est bien démontré que les "puffs" présentent un danger important pour la santé publique par leur côté extrêmement addictif, sans compter l'effet nocif sur la santé » (PL 13'580-A, p. 3).

7.1 La santé publique est certes en principe du ressort des cantons (art. 3 Cst.). Toutefois, la Confédération se voit reconnaître la compétence pour en réglementer certains aspects spécifiques qui sont exhaustivement mentionnés à l'art. 118 al. 2 Cst. Parmi ceux-ci se trouve l'utilisation des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé (let. a).

La LPTab, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2024, a pour but de protéger l'être humain contre les effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac et à l'utilisation des cigarettes électroniques (art. 1 let. a LPTab) et s'applique aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques mis à disposition sur le marché suisse (art. 2 al. 1 LPTab). Il ressort du message LPTab que les produits du tabac et les cigarettes électroniques peuvent « sans aucun doute » être considérés comme des objets présentant un danger pour la santé de la population (FF 2019 899, p. 972). Par conséquent, en adoptant, sur la base des art. 95 al. 1 et 118 al. 2 let. a et b Cst., la LPTab, la Confédération a fait usage de sa compétence législative globale dotée d'un effet dérogatoire subséquent (compétence concurrente non limitée aux principes) que lui confère l'art. 118 al. 1 let. a Cst. en ce qui concerne la réglementation des produits du tabac et des cigarettes électroniques, considérés comme des objets présentant un danger pour la santé de la population.

Il convient de préciser que, bien que la LPTab ne mentionne pas expressément les cigarettes électroniques à usage unique, visées par la nouvelle, elle s'applique également à ce type de cigarettes. En effet, premièrement, l'art. 9 LPTab, qui règle le conditionnement des liquides contenant de la nicotine, s'applique non seulement aux cigarettes électroniques jetables mais également à chaque cartouche à usage unique. Deuxièmement, dans son message concernant la LPTab, le Conseil fédéral a relevé qu'il existait aussi certains modèles de cigarettes électroniques jetables (FF 2019 899, p. 919 s.). Enfin, l'art. 2 ch. 16 de la directive 2014/40/UE, dont certaines exigences ont été reprises dans la LPTab, prévoit que les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique.

La LPTab constitue ainsi une législation sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques, y compris à usage unique, adoptée en vertu de l'art. 118 al. 2 let. a Cst. La compétence de la Confédération issue de cette disposition lui permet de réglementer exhaustivement une matière de sorte à évincer toute compétence cantonale autonome dans ce domaine. Néanmoins, 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.

Se pose dès lors la question de savoir si, en matière de commercialisation (vente et interdiction) des « puffs », objet de la novelle, le législateur fédéral a légiféré de façon exhaustive.

7.2 La vente de cigarettes électroniques, y compris à usage unique, est expressément autorisée par la LPTab. Cela ressort premièrement de l'art. 2 LPTab, qui prévoit que celle-ci s'applique aux cigarettes électroniques mises à disposition sur le marché suisse, la mise à disposition étant définie comme la détention et l'offre d'un produit ou d'un dispositif en vue de la remise aux consommateurs ainsi que la remise elle-même (art. 3 let. h LPTab). Cela ressort deuxièmement de l'art. 9 al. 1 let. b LPTab également, qui fixe les volumes de liquides contenant de la nicotine de chaque cigarette électronique jetable et chaque cartouche à usage unique qui ne doivent pas être dépassées.

Par ailleurs, l'autorisation de vendre des « puffs » au niveau fédéral ressort également de la volonté du législateur fédéral et des travaux préparatoires, en tant que ceux-ci rappellent que les cigarettes électroniques contenant de la nicotine et leurs recharges peuvent être commercialisées en Suisse si elles remplissent les conditions du principe « Cassis de Dijon », et en tant qu'ils mentionnent que la reconnaissance des produits alternatifs comme la cigarette électronique et l'élaboration de prescriptions spécifiques permettraient d'encourager les fumeurs à passer des cigarettes classiques à ces produits. Les travaux préparatoires mentionnent de surcroît que tant la législation européenne que le p-LPTab prévoyaient de légaliser la commercialisation des cigarettes électroniques sous certaines conditions (FF 2019 899, p. 932).

Enfin, la LPTab contient des dispositions spécifiques notamment sur les indications obligatoires que doivent contenir les emballages des cigarettes électroniques (art. 10), sur la dénomination spécifique des cigarettes électroniques (art. 11) ainsi que sur d'autres exigences spécifiques (art. 16 et 17).

7.3 Alors que la vente de cigarettes électroniques, y compris à usage unique, est expressément autorisée par la LPTab, celle-ci ne contient aucune disposition expresse permettant à un canton d'interdire sur son territoire les cigarettes électroniques, y compris les « puffs », ce qui n'est pas contesté.

Contrairement à ce que soutient le Grand Conseil, elle ne contient pas non plus de disposition qui autoriserait implicitement un canton à le faire.

7.3.1 En effet, l'art. 35 LPTab ne fait que charger les cantons de l'exécution de la LPTab et d'édicter les dispositions d'exécution cantonale. En tant qu'une interdiction de vendre les « puffs » contredirait la LPTab puisque celle-ci les autorise expressément, elle ne saurait être considérée comme une norme d'exécution, les dispositions d'exécution devant en principe rester dans le cadre fixé par la loi et ne pouvant pas poser de nouvelles règles (dites primaires), qui

restreindraient les droits des administrés (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_256/2025 du 23 octobre 2025 consid. 5.1).

7.3.2 En outre, selon le Grand Conseil, d'un point de vue téléologique et historique, l'art. 22 LPTab devrait être interprété en ce sens qu'il concerne tous les moyens de publicité et de promotion propres à favoriser la consommation du tabac. Or, en considérant que les « puffs » forment à tout âge des produits d'appel attractifs diminuant drastiquement la probabilité d'avoir une vie sans tabac, il apparaîtrait que les cantons seraient habilités à en interdire la vente sur leur territoire, conformément à l'esprit fédéraliste de cette disposition, d'une part, et conformément au but de cette disposition, qui serait de permettre aux cantons d'édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé, d'autre part.

Ce raisonnement ne peut toutefois pas être suivi. L'art. 22 LPTab, qui permet certes aux cantons d'édicter des dispositions plus strictes que celles de la LPTab dans certains domaines, ne vise que la publicité, la promotion et le parrainage. La vente d'un produit peut certes avoir, dans une certaine mesure et indirectement, les mêmes effets que ceux induits par la publicité. Toutefois, la publicité et la vente, y compris la mise à disposition, sont deux notions bien distinctes. On entend en effet par publicité toute forme de communication ou d'action visant à influencer le comportement d'une personne dans le but de conclure une transaction ayant pour objet notamment des produits, des prestations, des relations commerciales ou des services (Franz WERRO/Maxence CARRON, *in* Vincent MARTENET/Pascal PICHONNAZ [éd.], Commentaire romand, Loi contre la concurrence déloyale, 2017, n. 18 *ad* art. 3 al. 1 let. u LCD), alors que la mise à disposition, qui fait expressément l'objet d'une définition dans la LPTab, est la détention et l'offre d'un produit ou d'un dispositif en vue de la remise aux consommateurs ainsi que la remise elle-même, à titre gratuit ou onéreux (art. 3 let. h LPTab). Par conséquent, la notion de publicité telle qu'elle figure dans la LPTab ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive et ne peut inclure celle de la vente. Pour le surplus, l'analogie que le Grand Conseil fait avec l'art. 4 de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif n'est pas convaincante. En effet, en tant que cette disposition prévoit que les cantons peuvent édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé, sans autre précision, elle est plus large que l'art. 22 LPTab, qui ne vise que la publicité, la promotion et le parrainage, et est du reste située dans le chapitre 4 intitulé « publicité, promotion et parrainage ».

L'art. 22 LPTab ne donne ainsi aucune compétence aux cantons pour interdire les « puffs ».

7.3.3 Par ailleurs, le Grand Conseil plaide qu'il ne ressort ni des travaux préparatoires ni des débats parlementaires qu'en adoptant l'art. 23 LPTab, la Confédération aurait, par silence qualifié, refusé d'interdire les cigarettes électroniques jetables, épuisant ainsi sa compétence en vertu de l'art. 118 Cst.

Ce point de vue ne saurait être suivi, dès lors que les cigarettes électroniques, y compris les cigarettes électroniques jetables, sont expressément autorisées à la vente, comme cela a été exposé *supra*. En outre, l'absence de disposition expresse permettant à un canton d'interdire les cigarettes électroniques, y compris les « puffs », le fait que les restrictions supplémentaires que peuvent apporter les cantons ne concernent que la publicité, la promotion et le parrainage (art. 22 LPTab) et le fait que la LPTab, en son art. 23, prévoit expressément une interdiction, qui ne concerne que la remise aux mineurs de produits du tabac et de cigarettes électroniques, tendent au contraire à faire admettre que le législateur a renoncé, par silence qualifié, à laisser aux cantons la compétence d'interdire les « puffs ».

7.3.4 Le Grand Conseil allègue finalement que le message du Conseil fédéral indique de façon évidente que l'harmonisation du droit cantonal a eu lieu uniquement sur la question de l'âge jusqu'auquel la vente des produits du tabac est interdite, laissant ainsi entendre que les autres points n'ont pas été harmonisés.

Cette interprétation n'emporte toutefois pas conviction. Le passage auquel se réfère le Grand Conseil mentionne ce qui suit : « par ailleurs, la plupart des cantons ont introduit une interdiction de vente des produits du tabac aux jeunes de moins de 16 ou 18 ans alors que la réglementation fédérale actuelle ne règle pas cette question. L'introduction de l'interdiction de vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques aux mineurs au niveau fédéral permettra d'harmoniser le droit cantonal sur ce point ». Ce passage évoque ainsi certes une harmonisation sur l'introduction de l'interdiction de la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques aux mineurs mais ne dit pas que seul ce point a été harmonisé. Au contraire, l'adoption de la LPTab a eu précisément pour but d'harmoniser les règles relatives aux produits du tabac et aux cigarettes électroniques mis à disposition sur le marché suisse, les cantons ne demeurant finalement compétents pour édicter des dispositions plus strictes que dans les domaines visés par l'art. 22 LPTab (publicité, promotion et parrainage).

7.4 En définitive, en l'absence de disposition expresse dans la LPTab autorisant un canton à interdire les cigarettes électroniques, y compris les « puffs », et en l'absence d'une disposition qui autoriserait implicitement un canton à le faire, il y a lieu de constater qu'en matière de commercialisation (vente et interdiction) des « puffs », le législateur fédéral a légiféré de façon exhaustive. Les cantons n'ont dès lors pas la compétence de les interdire.

Certes, une loi cantonale peut subsister dans un même domaine, en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral, et 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. Or, en l'occurrence, aucune de ces deux hypothèses n'est réalisée. D'une part, la nouvelle et la LPTab poursuivent le même objectif, soit la préservation de la santé publique, en particulier celle des mineurs. D'autre part, en tant que la LPTab a, à l'origine, pour objectif de proposer aux consommateurs de cigarettes une alternative aux cigarettes traditionnelles avec les cigarettes électroniques, afin qu'ils puissent consommer des « produits moins nocifs », on ne saurait considérer qu'interdire ces produits viendrait renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale. Au contraire, au regard des travaux préparatoires, l'interdiction des « puffs » irait, en partie à tout le moins, à l'encontre des objectifs poursuivis par le législateur fédéral, tels qu'ils ont été annoncés lors de l'élaboration de la LPTab, quand bien même ce ne serait qu'une partie des cigarettes électroniques disponibles sur le marché qui serait interdite à la vente.

7.5 Pour le surplus, le Grand Conseil allègue que la nouvelle pourrait se fonder sur le droit de l'environnement. Cette question n'a toutefois pas besoin d'être tranchée. En effet, à supposer que tel puisse être le cas, le canton aurait dû en référer au préalable au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication conformément à l'art. 65 al. 1 LPE, ce qu'il n'a pas fait.

7.6 Au vu de ce qui précède, la nouvelle, en ce qu'elle prévoit une interdiction à la vente des cigarettes électroniques à usage unique, empiète sur les compétences fédérales en matière de protection de la santé et viole ainsi le principe de la primauté du droit fédéral garanti à l'art. 49 Cst.

Le recours doit partant être admis, et l'art. 6 al. 5 LTGVEAT sera annulé. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres griefs de la recourante, étant précisé que l'annulation de la disposition précitée rend sans effet la clause d'urgence qui lui a été rattachée.

L'art. 4 al. 3 let. b LTGVEAT ne fait que définir la notion de « puffs » et ne contient ainsi rien de contraire au droit supérieur. Il n'y a dès lors pas lieu d'annuler cette disposition, qui peut subsister indépendamment de l'art. 6 al. 5 LTGVEAT.

- 8.** Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera accordée à la recourante, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 septembre 2025 par A_____ SA contre la loi 13'580 du 29 août 2025, promulguée par arrêté du 3 septembre 2025, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 5 septembre 2025;

au fond :

l'admet ;

annule l'art. 6 al. 5 LTGVEAT (loi 13'580) ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à A_____ SA, à la charge de l'État de Genève ;

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 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. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Mes Nadine VON BÜREN-MAIER et Clara WEIL, avocats de la recourante, au Conseil d'État ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Blaise PAGAN, Philippe KNUPFER,
Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le secrétaire-juriste :

J. PASTEUR

le président :

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :