

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/136/2026-EXPLOI

ATA/719/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 juillet 2026

dans la cause

A_____

recourante

représentée par Me Isaline OTTOMANO, avocate

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimé

EN FAIT

- A. a.** Par décision du 21 juillet 2023, le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN) a ordonné à B_____ la cessation immédiate de toute activité tombant sous le coup de la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst - I 2 49) dans plusieurs locaux d'habitation sis à Genève et lui a refusé l'ouverture du salon de massages « C_____ », qu'il avait préalablement requise.

Il ressortait d'un rapport de la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (ci-après : BTPI) que B_____ avait été condamné pour avoir mis à disposition d'une travailleuse du sexe dépourvue de titre de séjour quatorze appartements pour y exercer la prostitution. Il était ou avait été propriétaire, locataire ou sous-locataire des appartements mentionnés, qui constituaient un salon de massages « éclaté ».

B_____ avait d'abord refusé d'éclairer la BTPI puis objecté, sans convaincre, qu'il n'avait pas ou plus de lien avec certains des appartements. Il avait admis trouver les locataires sur un site Internet, notamment sous la rubrique « érotique immobilier ». Il avait refusé de produire les documents dont il disposait sur ses locataires.

- b.** Le recours déposé par B_____ contre cette décision a été partiellement admis par la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) par arrêt du 18 mars 2024 (ATA/382/2024).

Le DIN avait établi à satisfaction de droit que B_____ disposait ou avait disposé de onze appartements sur les quatorze concernés. En revanche, pour les trois autres appartements, les références au SYMIC ou aux déclarations de travailleuses du sexe non documentées ne suffisaient pas pour établir une maîtrise présente ou passée de l'intéressé. L'exploitation de salons de prostitution ne pouvait ainsi lui être imputée pour ces trois logements, et le recours était partiellement admis sur ce point.

C'était de manière conforme au droit que le DIN avait retenu que la mise à disposition par B_____, dans les circonstances d'espèce, de nombreux appartements à un nombre indéterminé de prostituées pour des durées variables mais le plus souvent brèves correspondait à l'exploitation d'un salon de massages « éclaté ». C'était, de même, de manière conforme à la loi que le DIN avait retenu que l'intéressé n'avait pas annoncé l'exploitation du salon « éclaté », en violation de l'art. 9 al. 1 LProst, et avait omis de tenir à jour le registre des travailleuses exerçant dans son salon, en violation de l'art. 12 let. a LProst.

- c.** Par arrêt du 15 octobre 2024 (2C_205/2024), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé par B_____ contre l'ATA/382/2024 précité.

- B. a.** A_____ exerce une activité salariée à 100% de coordinatrice caissière. Son revenu mensuel s'élève à CHF 5'500.-.

- b.** Le 31 janvier 2025, elle a conclu avec D_____ SA (ci-après : D_____), dont l'actionnaire est B_____ et dont l'administrateur unique est E_____, un contrat

de « location-gérance » en vue de la location de locaux commerciaux au 1^{er} étage d'un bâtiment à la rue F_____ 1_____ à Genève.

Aux termes du contrat, les locaux étaient destinés exclusivement à l'exploitation d'un salon de massages. Le salon de massages était entièrement rénové et installé par le propriétaire du fonds de commerce (D_____). Le loyer (gérance incluse) s'élevait à CHF 6'000.- par mois. L'art. 1 des clauses complémentaires prévoyait que le locataire-gérant était « tenu d'assurer le commerce ».

C. **a.** Le 31 janvier 2025, A_____ a déposé auprès de la BTPI une demande visant l'ouverture d'un salon de massages à la rue F_____ 1_____, au premier étage, nommé « salon G_____ ».

b. Elle a été reçue par les inspecteurs de la BTPI le 11 février 2025 en vue de l'ouverture du salon et pour remplir le formulaire de préavis à l'attention du département du territoire (ci-après : DT).

c. Le 20 février 2025, le DT a retourné son préavis positif, confirmant l'affectation commerciale des locaux.

d. A_____, assistée de son conseil (Me Isaline OTTOMANO), a été entendue par la BTPI le 13 mars 2025.

Selon le procès-verbal d'audition tenu à cette occasion, A_____ a indiqué avoir la possibilité de réduire son taux de travail à 50% en cas d'ouverture du salon. Elle pensait alors consacrer entre quatre et cinq heures par jour à la gestion de celui-ci. Elle serait également disponible pour répondre aux appels et rester sur place. Son souhait était de commencer petit à petit en termes de taux d'activité, puis, à terme, de quitter son emploi pour devenir totalement indépendante. Elle n'avait encore jamais géré de salon de massages.

Elle avait discuté avec son employeur de la possibilité de s'absenter pour répondre au téléphone ou se déplacer pour une urgence. Son employeur lui avait dit que cela était possible et qu'il y avait une flexibilité des deux côtés.

Le salon serait inscrit en son nom propre, puis, si tout allait bien, elle pensait créer une société à responsabilité limitée dont elle serait l'administratrice. Elle s'occuperait de la gestion administrative, car elle avait un peu d'expérience, elle et son mari ayant été propriétaires d'un bar-restaurant à Genève, ainsi que de la comptabilité, du moins au début. Elle aurait accès aux comptes bancaires de l'établissement.

Les locaux dans lesquels elle comptait ouvrir le salon appartenaient à D_____. En lien avec cette déclaration, le procès-verbal fait mention de ce qui suit : « Me OTTOMANO précise que sa mandante ne sait pas à qui appartiennent les locaux, car elle est en possession d'un contrat de location de gérance ».

Le loyer mensuel à verser serait de CHF 6'000.-, charges incluses. Le contrat ne prévoyait pas d'autres prestations financières à verser. Enfin, elle ne connaissait personne dans le milieu de la prostitution.

A_____ a notamment remis le contrat de location-gérance conclu avec D_____.

e. Par courrier du 14 avril 2025, le DIN, soit pour lui le secrétariat général, a informé A_____ qu'il se posait des questions sur le contrat de location-gérance et les liens qui l'unissaient à D_____. Il lui a notamment demandé de préciser sur quoi portait la « gérance » prévue par le contrat, la part correspondant au loyer et celle à la gérance (sur le montant mensuel à verser à D_____), les obligations de D_____ et la raison pour laquelle un tel contrat avait été choisi au lieu d'un contrat de location simple.

f. Le 22 avril 2025, A_____ a notamment répondu que le contrat lui permettrait d'exploiter le salon en son nom propre, sans qu'il existât un quelconque lien de subordination ou de gestion déléguée avec D_____. Le montant mensuel du loyer de CHF 6'000.- (charges comprises) serait ventilé comme suit : CHF 3'480.- au titre de loyer brut ; CHF 2'520.- au titre de gérance. Elle avait préféré conclure un contrat de location-gérance plutôt qu'un contrat de sous-location pour bénéficier de locaux immédiatement opérationnels et fonctionnels, limiter les engagements initiaux dans le cadre d'une nouvelle activité et reproduire un modèle contractuel qu'elle connaissait déjà, en tant qu'ancienne tenancière d'un bar-restaurant.

g. Le 22 mai 2025, le DIN a informé A_____ que le modèle qu'elle proposait n'était pas réglementé dans la LProst puisque ce type d'exploitation existait surtout dans le domaine de la restauration. D_____ endosserait un rôle qui irait au-delà de la simple mise à disposition des locaux. En effet, outre le loyer, elle encaisserait un montant correspondant à la gérance du salon et agirait ainsi en tant que propriétaire au sens de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22). Par conséquent, le modèle envisagé nécessiterait au minimum que les conditions posées par cette loi pour le propriétaire du fonds de commerce soient remplies. Le législateur avait voulu que les propriétaires et les exploitants fournissent tous deux les mêmes garanties que l'entreprise serait exploitée conformément aux dispositions de la loi. Selon une application par analogie de la LRDBHD au modèle d'exploitation proposé, toutes les conditions posées par l'art. 12 let. a et e LProst devaient également être remplies par le propriétaire du fonds de commerce. Or, les conditions visées par l'art. 12 let. c et e LProst ne l'étaient pas. En application du principe de la transparence, l'actionnaire majoritaire de D_____ et la société ne pouvaient se prévaloir d'être deux entités juridiques distinctes, et ledit actionnaire ne remplissait pas la condition d'honorabilité imposée à l'exploitant et au propriétaire du fonds de commerce. En effet, le DIN avait rendu une décision à l'encontre de l'actionnaire majoritaire de D_____, décision qui avait été confirmée par la chambre administrative puis par le Tribunal fédéral. L'actionnaire était ainsi interdit d'exploiter des salons de massages pendant dix ans et ne pouvait pas être considéré comme honorable. Partant, il ne pouvait être autorisé à exploiter un salon de massages par le truchement d'une société dont il avait la maîtrise économique, par le recours à un contrat de « location-gérance ». Le défaut d'honorabilité du propriétaire du fonds

de commerce s'opposait dès lors à l'inscription de A_____ en qualité de responsable de salon.

Le DIN envisageait ainsi de rendre une décision refusant de l'inscrire en cette qualité, et un délai lui était imparti pour se déterminer à ce sujet.

h. Les 30 juin et 29 septembre 2025, A_____ a demandé au DIN de lui transmettre l'intégralité du dossier, dont le volet relatif à l'actionnaire majoritaire de D_____, afin de pouvoir se déterminer en connaissance de cause.

i. Le DIN a refusé d'accéder à cette demande, ce dont A_____ a été informée par courrier du 9 octobre 2025. Dans la mesure où les pièces sollicitées concernaient une procédure à laquelle A_____ n'était pas partie, il appartenait à son partenaire contractuel de décider de lui en fournir ou non tout en partie, à sa demande.

j. Le 15 octobre 2025, A_____ a réitéré sa demande et sommé le DIN de rendre une décision sujette à recours s'il devait refuser de donner suite à sa requête.

k. Par décision du 28 novembre 2025, le DIN, soit pour lui le secrétariat général, a rejeté la demande d'ouverture du salon de massages « G_____ », pour les motifs exposés dans son courrier du 22 mai 2025, précisant que dans la mesure où A_____ persistait à vouloir voir ses relations avec D_____ régies par les clauses du contrat, le défaut d'honorabilité de son actionnaire majoritaire – et ainsi du propriétaire de fonds de commerce – s'opposait à sa propre inscription en qualité de responsable du salon.

D. a. Par acte remis au guichet le 14 janvier 2026, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative contre cette décision, concluant principalement à son annulation, à ce qu'il soit ordonné à la police de l'inscrire au registre des responsables de salons de massages et à ce qu'elle soit autorisée à ouvrir sans délai le salon « G_____ ».

Son droit d'être entendue avait été violé, la décision querellée étant fondée sur des éléments auxquels elle n'avait pas eu accès, malgré sa demande. L'autorité avait abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant D_____, respectivement son actionnaire, comme l'exploitant effectif ou le propriétaire du salon « G_____ ». En outre, la procédure d'annonce ne permettait pas au DIN de refuser l'ouverture d'un salon. Enfin, en exigeant d'elle une diminution de son taux d'activité, l'autorité violait gravement son droit à la liberté économique.

b. Le DIN a conclu au rejet du recours.

c. Dans sa réplique, la recourante a sollicité l'appel en cause de D_____ et B_____. Pour le surplus, elle a persisté dans ses explications et ses conclusions.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, y compris sur demande d'appel en cause, ce dont les parties ont été informées.

e. Il ressort des pièces et informations communiquées par le DIN qu'en fin d'année 2025, B_____ a déposé une demande auprès de la BTPI en vue d'être enregistré

en qualité de responsable d'un salon de massages érotiques dans les locaux sis rue F_____ 1_____, au 1^{er} étage.

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 et 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le litige porte sur la question de savoir si le DIN était fondé à refuser d'inscrire la recourante au registre des responsables de salon de massages et à refuser l'ouverture du salon de massages « G_____ ».
3. La recourante se plaint de la violation de son droit d'être entendue, la décision querellée étant fondée principalement sur des éléments auxquels elle n'avait pas eu accès.

3.1 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier et de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 I 167 consid. 4.1).

3.2 En procédure administrative genevoise, le principe de l'accès au dossier figure à l'art. 44 LPA, alors que les restrictions sont traitées à l'art. 45 LPA. Ces dispositions n'offrent pas de garantie plus étendue que l'art. 29 Cst. (ATA/124/2026 du 3 février 2026 consid. 3.2 ; ATA/892/2025 du 19 août 2025 consid. 2.2 ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 145 n. 553).

3.3 Selon l'art. 45 LPA, l'autorité peut interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent (al. 1). Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes et ne peut concerner les propres mémoires des parties, les documents qu'elles ont produits comme moyens de preuves, les décisions qui leur ont été notifiées et les procès-verbaux relatifs aux déclarations qu'elles ont faites (al. 2). Une pièce dont la consultation est refusée à une partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de proposer les contre-preuves (al. 3). La décision par laquelle la consultation d'une pièce est refusée peut faire l'objet d'un recours immédiat (al. 4).

3.4 Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recourant sur le fond. Selon la jurisprudence, une telle violation peut néanmoins être considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité

de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et pouvant ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2).

Une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 135 I 276 consid. 2.6.1). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 136 V 117 consid. 4.2.2.2). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. La partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/51/2025 du 14 janvier 2025 consid. 3.3 et l'arrêt cité).

3.5 En l'espèce, il n'est pas contesté que, dans le cadre de la procédure menée par l'intimé, la recourante n'a pas eu accès, malgré sa demande, aux pièces concernant l'actionnaire de D_____ (notamment l'ATA/382/2024 précité et l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_205/2024 précité), ni que ces pièces ont servi de fondement à la décision querellée. Toutefois, dans son courrier du 22 mai 2025, l'intimé a exposé à la recourante qu'il avait rendu une décision à l'encontre de l'actionnaire majoritaire de D_____, décision qui avait été confirmée par la chambre administrative puis par le Tribunal fédéral, que l'actionnaire était ainsi interdit d'exploitation de salon de massages pendant dix ans et ne pouvait pas être considéré comme honorable, qu'il ne pouvait dès lors être autorisé à exploiter un salon de massages par le truchement d'une société dont il avait la maîtrise économique, par le recours à un contrat de « location-gérance », et que le défaut d'honorabilité du propriétaire du fonds de commerce (soit D_____) s'opposait dès lors à l'inscription de la recourante en qualité de responsable de salon. L'intimé lui a également imparté un délai pour se déterminer et présenter toutes observations complémentaires à ce sujet avant de rendre la décision querellée.

Par conséquent, l'intimé a communiqué par écrit à la recourante le contenu essentiel des pièces concernées et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de proposer les contre-preuves. Son droit d'être entendue n'a donc pas été violé, conformément à l'art. 45 al. 3 LPA.

Au demeurant, même à retenir, à titre purement hypothétique, une violation de ce droit, celle-ci devrait être considérée comme ayant été réparée devant la chambre de céans. D'une part, une telle réparation est, sur le principe, admissible puisque la chambre de céans dispose du même pouvoir d'examen, en faits et en droit, à l'exception de l'opportunité (art. 61 al. 1 et 2 LPA), que l'intimé. D'autre part, celle-ci a produit devant la chambre de céans les pièces concernant l'actionnaire de D_____, et la recourante s'est déterminée à leur sujet dans sa réplique. Elle a ainsi

pu faire valoir ses arguments devant celle-là aussi efficacement qu'elle aurait pu le faire devant l'intimé. Enfin, le renvoi constituerait une vaine formalité aboutissant à un allongement inutile de la procédure, tous les éléments utiles à la solution du litige étant connus, et les autorités compétentes ne disposant pas, au regard de l'art. 9 al. 4 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution du 14 avril 2010 (RProst - I 2 49.01), d'un pouvoir discrétionnaire dans l'inscription ou le refus d'inscription d'un requérant au registre des personnes responsables d'un salon.

Le grief sera donc écarté, et la question de savoir si la recourante aurait dû recourir immédiatement contre le refus de l'intimé de lui transmettre les pièces sollicitées pourra souffrir de demeurer indécise.

4. La recourante sollicite l'appel en cause de D_____ et de B_____.

4.1 Selon l'art. 71 LPA, l'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure ; la décision leur devient dans ce cas opposable (al. 1). L'appelé en cause peut exercer les droits qui sont conférés aux parties (al. 2).

L'autorité saisie a la faculté d'ordonner l'appel en cause, d'office ou sur requête, mais elle n'en a pas l'obligation, sauf lorsque le tiers dispose d'un intérêt digne de protection, son droit à l'appel en cause découlant directement des art. 89 et 111 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110 ; ATA/1065/2024 du 10 septembre 2024).

4.2 En l'espèce, le litige a pour objet le refus de l'intimé d'inscrire la recourante au registre des personnes responsables d'un salon. Ce refus a pour effet que la recourante n'est pas admise à ouvrir et exploiter un salon de prostitution dans les locaux sis au 1^{er} étage d'un bâtiment à la rue F_____ 1_____. Il n'empêche cependant pas D_____, dont l'actionnaire est B_____, de sous-louer les locaux à un tiers à un autre titre que l'exploitation d'un salon de massages.

En outre, les intérêts de D_____ et B_____ ne se confondent pas avec ceux de la recourante, et ni D_____ ni B_____ ne peuvent par ailleurs posséder d'intérêt propre à l'admission du recours dès lors que, comme il sera vu plus loin, D_____ ne peut, selon la LProst, pas gérer de salon en sa qualité de personne morale et que B_____, à propos duquel la recourante allègue qu'il ne sera pas l'exploitant du salon « G_____ » ni impliqué dans l'activité économique de celui-ci, n'a en toute hypothèse pas requis son inscription au registre des personnes responsables d'un salon pour l'exploitation dudit salon dans le cadre de la présente procédure. Ce n'est qu'ultérieurement qu'il l'a fait, pour un autre salon. Dans cette mesure, on ne saurait considérer que l'issue de la procédure entraînera des conséquences sur ses droits et obligations.

L'appel en cause de D_____ et de B_____ ne sera partant pas ordonné.

5. La recourante conteste le bien-fondé du refus de l'intimé de l'inscrire au registre des exploitants de salons de prostitution et soutient que B_____ ne doit pas être considéré comme le responsable du salon.

5.1 Selon son art. 1, la LProst a pour buts de garantir, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation, soit notamment qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel (let. a) ; d'assurer la mise en œuvre des mesures de prévention et promotion de la santé et de favoriser la réorientation professionnelle des personnes qui se prostituent, désireuses de changer d'activité (let. b) ; de réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution, ainsi que de lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de celle-ci (let. c).

Selon la jurisprudence, le but poursuivi par la LProst ne se limite pas à la prévention d'infractions pénales. Elle tend aussi à favoriser l'exercice conforme au droit de l'activité de prostitution dans son ensemble, ainsi qu'une gestion correcte et transparente des établissements publics actifs dans ce domaine à risque. Elle vise également le but d'intérêt public légitime de protection des personnes exerçant la prostitution contre l'exploitation et l'usure (ATA/685/2025 du 23 juin 2025 consid. 3.1 et les arrêts cités).

5.2 L'art. 8 LProst prévoit que la prostitution de salon est celle qui s'exerce dans des lieux de rencontre soustraits à la vue du public (al. 1). Ces lieux, quels qu'ils soient, sont qualifiés de salons par la LProst (al. 2). Toutefois, le local utilisé par une personne qui s'y prostitue seule, sans recourir à des tiers, n'est pas qualifié de salon au sens de la LProst (al. 3).

5.3 À teneur de l'art. 9 LProst, toute personne physique qui, en tant que locataire, sous-locataire, usufruitière, propriétaire ou copropriétaire, exploite un salon et met à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution doit s'annoncer, préalablement et par écrit, aux autorités compétentes en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui y exercent la prostitution (al. 1). La personne qui s'annonce est dûment informée que ses coordonnées (civilité, nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse complète, adresse du salon et coordonnées téléphoniques) sont transmises d'office au service du médecin cantonal, afin que celui-ci puisse accomplir les tâches de promotion de la santé et de prévention (al. 2). Lorsque les locaux destinés à l'exploitation d'un salon sont mis à la disposition de tiers par une personne morale, celle-ci communiquera préalablement et par écrit aux autorités compétentes les coordonnées de la personne physique qu'elle aura désignée pour assumer les obligations découlant de la présente loi, notamment pour effectuer l'annonce prévue par l'al. 1 (al. 3). La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la LProst (al. 4).

5.4 Selon l'art. 10 LProst, la personne responsable d'un salon doit remplir les conditions personnelles suivantes : être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse (let. a) ; avoir l'exercice des droits civils (let. b) ; offrir, par ses antécédents et son

comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée (let. c) ; être au bénéfice d'un préavis favorable du DT, confirmant que les locaux utilisés peuvent être affectés à une activité commerciale ou qu'une dérogation a été accordée (let. d) ; ne pas avoir été responsable, au cours des dix dernières années, d'un salon ou d'une agence d'escorte ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter au sens des art. 14 et 21 LProst (let. e).

5.5 L'art. 9 RProst prévoit que l'annonce de toute personne qui entend exploiter un salon et mettre à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution doit être formulée préalablement et par écrit au moyen du formulaire adéquat édicté par la BTPI (al. 1). La personne qui effectue l'annonce est tenue de joindre au formulaire plusieurs documents dont la liste figure à l'al. 2. La BTPI contrôle les pièces produites et procède à une enquête afin de s'assurer que la personne responsable d'un salon répond aux conditions prévues à l'art. 10 let. c et e LProst. Elle sollicite le préavis du DT, confirmant que les locaux utilisés peuvent être affectés à une activité commerciale ou qu'une dérogation a été accordée (al. 3). Si la personne qui a effectué l'annonce remplit toutes les conditions personnelles et si le DT délivre le préavis prévu à l'al. 3, la BTPI procède à son inscription au registre des personnes responsables d'un salon (al. 4).

5.6 Selon l'art. 12 LProst, la personne responsable d'un salon a notamment pour obligations : de tenir constamment à jour et en tout temps à disposition de la police, à l'intérieur du salon, un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et/ou de travail et sa validité, les dates d'arrivée et de départ des personnes exerçant la prostitution dans le salon ainsi que les prestations qui leur sont fournies et les montants demandés en contrepartie ; pour ces derniers, une quittance détaillée, datée et contresignée par les deux parties leur sera remise, dont une copie devra également être en tout temps à disposition de la police à l'intérieur du salon (let. a) ; de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution dans le salon (let. b) ; d'y empêcher toute atteinte à l'ordre public, notamment à la tranquillité, à la santé, à la salubrité et à la sécurité publiques (let. c) ; de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution y sont conformes à la législation, en particulier qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel (let. d) ; d'autoriser l'accès des collaborateurs des services chargés de la santé publique afin de leur permettre de procéder aux contrôles et activités de prévention relevant de leur compétence (let. e) ; d'intervenir et d'alerter les autorités compétentes si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des let. a à e (let. f) ; d'exploiter de manière personnelle et effective son salon, de désigner en cas d'absence un remplaçant compétent et instruit de ses devoirs dont elle répond, et

d'être facilement atteignable par les autorités compétentes ; le prête-nom est strictement interdit (let. g).

5.7 L'art. 14 al. 1 LProst prévoit que fait l'objet de mesures et sanctions administratives la personne responsable d'un salon : qui n'a pas rempli son obligation d'annonce en vertu de l'art. 9 LProst (let. a) ; qui ne remplit pas ou plus les conditions personnelles de l'art. 10 (let. b) ; qui n'a pas procédé aux communications qui lui incombent en vertu de l'art. 11 (let. c) ; qui n'a pas respecté les obligations que lui impose l'art. 12 (let. d). Selon l'art. 14 al. 2 LProst, l'autorité compétente prononce, selon la gravité ou la réitération de l'infraction, l'avertissement (let. a) ; la fermeture temporaire du salon, pour une durée d'un à six mois, et l'interdiction d'exploiter tout autre salon, pour une durée analogue (let. b) ; la fermeture définitive du salon et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pour une durée de dix ans (let. c).

Selon le Tribunal fédéral, ces mesures répondent à un intérêt public évident, exposé à l'art. 1 let. a LProst. Il convient également de prendre en compte l'intérêt consistant à prévenir les comportements susceptibles de constituer une fraude à la loi (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_205/2024 précité consid. 6.2).

5.8 Dans un arrêt de principe récent (ATA/278/2026 du 17 mars 2026), la chambre administrative a considéré que, dans la LProst, la personne morale n'est évoquée qu'en lien avec la mise à disposition des locaux. Tout indique en effet dans les travaux préparatoires relatifs à cette loi que le législateur entendait réserver l'exploitation d'un salon et les responsabilités qui en résultent aux personnes physiques. La LProst ne prévoit ainsi pas qu'une personne morale puisse gérer un salon. Par ailleurs, il existe une relation contractuelle entre la personne morale qui met les locaux à disposition et la personne physique responsable du salon. On peut en effet imaginer que la personne morale sous-loue à la personne physique le salon et perçoive un fermage de la sous-location. Une telle relation ne limite toutefois pas l'autonomie de l'exploitant du salon, qui se trouve alors dans la même position que n'importe quel entrepreneur en raison individuelle tenu de payer chaque mois un loyer, l'exploitation du salon demeurant le fait d'une personne physique, dont l'art. 9 al. 3 LProst oblige d'ailleurs la personne morale à communiquer les coordonnées à l'autorité. L'art. 10 let. c LProst n'exige la preuve de la solvabilité et de l'absence de condamnations pénales problématiques que de la personne physique gérant le salon. Ce contrôle ne peut ainsi être étendu à la personne morale, et encore moins à ses dirigeants, organes ou actionnaires (consid. 6.1).

Dans ce même arrêt, la chambre administrative a confirmé le refus du DIN d'inscrire au registre des exploitants de salons de prostitution l'employé de la société locataire principale et sous-bailleresse des locaux, en raison de la relation de subordination propre au contrat de travail, laquelle ne permettait pas à l'employé de remplir la condition de l'art. 12 let. g LProst ni d'exploiter son salon de manière personnelle et effective. La LProst exigeait par ailleurs d'autres qualités ne pouvant

appartenir qu'à une personne physique, de sorte qu'une personne morale échapperait aux contrôles effectués par la BTPI.

5.9 En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_48/2023 du 24 octobre 2023 consid. 2.1.2). La bonne foi, qui englobe trois sous-principes, à savoir l'interdiction des comportements contradictoires, la protection de la confiance et l'interdiction de l'abus de droit et de la fraude à la loi, est ainsi le corollaire d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté (Giorgio MALINVERNI et *al.*, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^e éd., 2021, n. 1291 et 1294).

Il y a fraude à la loi – forme particulière d'abus de droit – lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_285/2025 du 17 avril 2026 consid. 4.1). La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner. Pour être sanctionné, un abus de droit doit apparaître manifeste. L'autorité qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens. Cette appréciation doit se faire au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (ATF 144 II 49 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_132/2022 du 20 mars 2023 consid. 4.1 ; ATA/255/2026 du 10 mars 2026 consid. 5.5 et les arrêts cités).

5.10 L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur se soit abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminé de la norme ne constitue un abus de droit ou ne viole la Constitution (ATF 150 I 80 consid. 3.1 ; 149 III 117 consid. 3.1 ; 148 V 84 consid. 7.1.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_353/2025 du 14 avril 2026 consid. 5.1).

- 6.** En l'espèce, l'intimé a refusé d'inscrire la recourante dans le registre des personnes responsables d'un salon et a, par voie de conséquence, refusé l'ouverture du salon de massages « G_____ ». Il ne conteste certes pas que l'intéressée, qui a effectué

l'annonce, remplit les conditions personnelles de l'art. 10 LProst nécessaires pour exploiter un salon. En revanche, il estime que B_____, par le truchement de D_____, continue de tenter de percevoir des revenus tirés de la prostitution, bien qu'il ne remplisse pas les conditions personnelles énumérées à l'art. 10 LProst. Il le ferait par le biais de la conclusion, par la recourante et D_____, du contrat de location-gérance qui lui permettrait d'encaisser 42% du loyer au titre de la gérance. Or, selon l'intimé, vu les buts poursuivis par la LProst, si le législateur avait souhaité permettre l'enrichissement d'une personne morale par le biais de l'exploitation d'un salon de massages, il n'aurait pas manqué de prévoir des obligations à la charge de la personne morale, comme c'était notamment le cas dans la LRDBHD. Par une application par analogie de la LRDBHD, les conditions posées par l'art. 10 let. a à e LProst devaient également être remplies par le propriétaire du fonds de commerce. Or, D_____ ne remplissait pas les conditions visées à l'art. 10 let. c et e LProst, puisque son actionnaire majoritaire, B_____, ne les remplissait pas non plus.

En outre, selon l'intimé, accepter le modèle souhaité par D_____ reviendrait à permettre à une personne qui ne remplit pas les conditions personnelles pour exploiter un salon de massages de retirer des bénéfices de l'activité prostitutionnelle par le truchement d'une société et d'une locataire gérante, ce qui constituerait une fraude à la loi, et donc un abus de droit. Ledit modèle reviendrait également à éviter toute vérification de l'identité et de l'honorabilité des personnes impliquées dans une personne morale s'enrichissant considérablement grâce aux revenus générés par la prostitution, tout en se cachant derrière la personne responsable qu'elle aurait désignée et qui remplirait les conditions nécessaires.

6.1 Le raisonnement tenu par l'intimé commande de répondre d'abord aux questions de savoir si le rôle de D_____ se limiterait à mettre des locaux à disposition de tiers (soit des travailleuses du sexe) et si son actionnaire, soit B_____, percevrait, en cas d'ouverture du salon « G_____ », des revenus tirés de l'activité de prostitution exercée dans ledit salon.

Il ressort du contrat de « location-gérance » conclu le 31 janvier 2025 entre la recourante et D_____ en vue de la location de locaux commerciaux destinés à accueillir le salon « G_____ » que D_____ loue à la recourante des locaux entièrement rénovés, aménagés et ne pouvant servir qu'à l'exploitation du salon de massages. La recourante est tenue « d'assurer le commerce » (soit l'exploitation du salon). Enfin, le loyer s'élève à CHF 6'000.- par mois (charges comprises), et, selon les déclarations de la recourante du 22 avril 2025, le montant mensuel du loyer comprend un montant de CHF 2'520.- au titre de gérance.

Ainsi, le rôle de D_____ ne se limite pas à mettre de simples locaux à disposition de tiers, puisque D_____ charge la recourante d'exploiter le salon et qu'une part relativement importante (42%) de la contre-prestation financière de la recourante due à D_____ proviendra de l'activité de prostitution exercée dans ledit salon, l'objet de la contreprestation financière de la recourante ne se limitant ainsi pas au

paiement de la seule location des locaux. Dans ce sens, il y a lieu de retenir que la société vise l'obtention d'un profit par l'activité de prostitution exercée dans le salon.

En outre, B_____ étant actionnaire à 50% de ladite société (ATA/278/2026 du 17 mars 2026 consid. 6.1, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_205/2024 précité), lui-même percevra, à tout le moins indirectement, des revenus tirés de l'activité de prostitution exercée dans le salon « G_____ » en cas d'ouverture de celui-ci.

L'analyse de l'intimé sur ces deux points ne prête donc pas le flanc à la critique.

Pour le surplus, la recourante allègue que, dans le cadre d'un contrat de gérance-location, la contrepartie financière trouve sa cause juridique dans la mise à disposition d'un outil commercial, et non dans l'activité exercée par les clients ou usagers du commerce. Or, que cette allégation soit correcte ou erronée pour les contrats de gérance-location de façon générale, elle n'apparaît de toute façon pas fondée *in casu*, puisque le montant mensuel du loyer comprend un montant de CHF 2'520.- au titre de gérance. Ainsi, contrairement à ce que soutient la recourante, une part de la contrepartie financière du contrat de gérance conclu par elle avec D_____, soit 42% du montant du loyer, trouve bel et bien sa cause juridique dans l'activité prostitutionnelle exercée dans le salon.

6.2 Reste à déterminer si le fait que le rôle de D_____ ne se limite pas à mettre des locaux à disposition de tiers et que B_____ perçoive, en cas d'ouverture du salon « G_____ », des revenus tirés de l'activité de prostitution exercée dans ledit salon s'oppose à l'inscription de la recourante au registre des personnes responsables d'un salon.

6.2.1 Comme le relève à juste titre l'intimé, la LProst ne prévoit pas le cas où le requérant, soit le potentiel exploitant, est au bénéfice d'un contrat de gérance avec le propriétaire du fonds de commerce, que celui-ci soit une personne physique ou une personne morale. Elle ne prévoit pas non plus l'hypothèse où la personne morale jouerait un rôle plus étendu que la simple mise à disposition des locaux en faveur de travailleuses du sexe, comme c'est le cas en l'espèce, D_____ mettant à disposition de la recourante des locaux entièrement rénovés, aménagés et ne pouvant servir qu'à l'exploitation du salon de massages et percevant des revenus tirés de l'activité de prostitution exercée dans ledit salon. Or, la chambre administrative a récemment précisé que la LProst ne prévoit pas qu'une personne morale puisse gérer un salon et que le contrôle du respect des conditions personnelles fixées par l'art. 10 LProst ne peut dès lors être étendu à la personne morale, et encore moins à ses dirigeants, organes ou actionnaires.

Ainsi, dans le modèle d'organisation présenté par la recourante, il existe un risque qu'une personne physique qui ne remplirait pas les conditions personnelles pour exploiter un salon de massages retire des bénéfices de l'activité prostitutionnelle par l'intermédiaire d'une société et d'une locataire gérante à qui elle aurait

expressément confié l'exploitation du salon. Un tel résultat heurterait le sentiment de justice et d'équité et permettrait à ladite personne de contourner les exigences prévues par la LProst sans aucune possibilité de vérification. On ne saurait ainsi considérer que le législateur a renoncé volontairement à ne pas codifier le cas où le requérant est, comme en l'espèce, au bénéfice d'un contrat de gérance avec le propriétaire du fonds de commerce. Il s'agit bien plutôt d'une lacune authentique qui doit être comblée, ce que l'intimé a d'ailleurs fait en appliquant par analogie certaines règles de la LRDBHD.

6.2.2 La LRDBHD contient certaines similitudes avec la LProst, dans la mesure où elle règle les conditions d'exploitation de certains établissements dont l'activité s'exerce dans un local fermé, et que la prostitution de salon est une activité qui s'exerce dans des lieux de rencontre soustraits à la vue du public (art. 8 al. 1 LProst). En outre, ces deux lois connaissent toutes deux la notion d'exploitant.

Par ailleurs et surtout, la LRDBHD définit les notions d'exploitant et de propriétaire, le premier étant la personne physique responsable de l'entreprise, qui exerce effectivement et à titre personnel toutes les tâches relevant de la gestion de celle-ci (art. 3 let. n LRDBHD), et le second étant la personne physique ou morale détenant le fonds de commerce de l'entreprise, soit les installations, machines et autres équipements nécessaires à l'exercice de l'activité de celle-ci, et qui désigne l'exploitant (art. 3 let. o LRDBHD). En l'occurrence, dans le contrat de location-gérance conclu entre la recourante et D_____, les deux parties peuvent être considérées comme revêtant respectivement la qualité d'exploitant pour la recourante et de propriétaire du fonds de commerce pour D_____. En effet, la recourante est tenue d'exploiter le salon, et D_____, désignée « propriétaire du fonds de commerce » dans le contrat, met à disposition de la recourante, moyennant une contrepartie financière, les locaux destinés à l'exploitation du salon et charge celle-ci de ladite exploitation.

Enfin, alors que le contrôle du respect des conditions personnelles fixées par l'art. 10 LProst ne peut être étendu à la personne morale, et encore moins à ses dirigeants, organes ou actionnaires, la LRDBHD pose des conditions relatives au propriétaire de l'établissement.

Le cas d'espèce se prête donc à une application par analogie de certaines règles relatives à la LRDBHD, et on ne saurait ainsi reprocher à l'intimé de les avoir appliquées.

6.2.3 Les art. 9 let. d et 10 LRDBHD disposent respectivement que l'autorisation d'exploiter l'entreprise est délivrée à condition que l'exploitant, et son propriétaire, offrent, par leurs antécédents et leur comportement, toute garantie que l'entreprise est exploitée conformément aux dispositions de la LRDBHD et aux prescriptions en matière de police des étrangers, de sécurité sociale et de droit du travail, ainsi qu'aux dispositions pénales prohibant les crimes ou délits dans la faillite et la poursuite pour dettes.

Les conditions prévues par la LRDBHD (art. 9 let. d et 10) sont ainsi formulées de manière identique pour le propriétaire du fonds de commerce que pour l'exploitant. Les propriétaires et les exploitants doivent fournir les mêmes garanties visant à une exploitation de l'entreprise conforme aux dispositions de la LRDBHD. Au vu des buts de la LProst, notamment offrir la garantie, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation, et en vue également de prévenir les fraudes à la loi, ce principe doit être transposé dans le cadre d'une demande d'ouverture d'un salon. Ainsi, les conditions posées par l'art. 10 LProst doivent être remplies également par le propriétaire du fonds de commerce, respectivement son actionnaire en l'occurrence.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Il ressort de l'ATA/382/2024 et de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_205/2024 précités que, le 21 juillet 2023, B_____ s'est vu ordonner de cesser de façon immédiate toute activité tombant sous le coup de la LProst dans quatorze locaux d'habitation situés à Genève. La chambre administrative a confirmé cette décision pour onze locaux, et le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé par B_____ contre l'arrêt de celle-ci, précisant que l'intéressé n'avait respecté aucune des obligations imposées par la LProst et avait loué des locaux à une travailleuse du sexe dépourvue de titre de séjour (arrêt du Tribunal fédéral 2C_205/2024 précité consid. 6.2). Dans ces conditions, on ne saurait considérer qu'il offre toute garantie d'honorabilité, et il doit être constaté qu'il a été responsable, au cours des dix dernières années, de plusieurs salons ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter. Il ne remplit dès lors pas les conditions personnelles de l'art. 10 let. c et e LProst.

Par conséquent, c'est à bon droit que l'intimé a refusé d'inscrire la recourante au registre des personnes responsables d'un salon et a rejeté la demande d'ouverture du salon de massages « G_____ ».

6.3 Pour le surplus, la recourante estime qu'il conviendrait de faire application de l'art. 39 al. 3 du règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 28 octobre 2015 (RRDBHD - I 2 22.01), selon lequel, en cas de conclusion d'un contrat de gérance ou de bail à ferme, le propriétaire au sens de la loi est le gérant ou le fermier qui jouit des locaux et installations de l'établissement et en assume l'entière responsabilité, et qu'elle devrait ainsi être considérée comme propriétaire.

Or, il n'a été fait application par analogie de certaines règles de la LRDBHD que pour combler une lacune de la LProst qui, à rigueur de texte, ne permet pas le contrôle du respect des conditions personnelles fixées par l'art. 10 LProst d'une personne morale (ou de son actionnaire) au bénéfice d'un contrat de location-gérance lui permettant de tirer des revenus d'une activité de prostitution et par lequel elle confie la gestion du salon à l'exploitant désigné par elle. Il n'y a donc pas lieu de faire application par analogie d'autres règles de la LRDBHD qui ne permettraient pas de combler ladite lacune dans le respect des buts poursuivis par la LProst et dans un but de prévention des comportements susceptibles de constituer

une fraude à la loi, étant rappelé que la LRDBHD n'est en soi pas applicable au cas d'espèce (art. 1 al. 1 LRDBHD *a contrario*). L'application de l'art. 39 al. 3 RRDBHD aurait d'ailleurs pour conséquence de soustraire l'actionnaire de D_____ à l'examen des conditions personnelles fixées par l'art. 10 LProst.

Le grief sera ainsi écarté.

7. La recourante se plaint d'une « violation de l'obligation d'annonce ».

7.1 Comme cela a été exposé, toute personne physique qui, en tant que locataire, sous-locataire, usufruitière, propriétaire ou copropriétaire, exploite un salon et met à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution doit s'annoncer, préalablement et par écrit, aux autorités compétentes en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui y exercent la prostitution (art. 9 al. 1 LProst). Si la personne qui a effectué l'annonce remplit toutes les conditions personnelles et si le DT délivre le préavis prévu à l'art. 9 al. 3 RProst, la BTPI procède à son inscription au registre des personnes responsables d'un salon (art. 9 al. 4 RProst).

Selon les travaux préparatoires de la LProst, il a été renoncé à introduire une autorisation d'exploiter pour les salons, afin de ne pas risquer de cautionner l'activité des proxénètes (au sens littéral et non plus pénal du terme) et de banaliser la prostitution, qui n'est pas une activité commerciale comme une autre, quand bien même elle bénéficie de la liberté économique (MGC 2008-2009/VII A 8666). L'expérience réalisée dans les cantons de Vaud et Neuchâtel démontrait clairement qu'il était tout à fait possible et efficace de se contenter d'un système d'obligation d'annonce, accompagné d'une disposition précisant les conditions personnelles à remplir, d'une disposition énonçant les différentes obligations légales à l'égard des responsables de salons et d'une disposition permettant à l'autorité administrative d'ordonner la fermeture de l'établissement et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pendant une durée de dix ans. Grâce à l'obligation d'annoncer la mise à disposition de locaux à des personnes exerçant la prostitution, les salons seraient officiellement connus et enregistrés, ce qui en faciliterait les contrôles (ATA/1373/2017 du 10 octobre 2017 consid. 3c ; MGC 2008-2009/VII A 8667).

7.2 Selon l'art. 1 RProst, le DIN est chargé de l'application de la LProst et du RProst (al. 1). Il prend les mesures nécessaires pour atteindre les buts visés par la LProst et assurer une application cohérente de cette dernière en coordonnant ses activités avec celles des autres autorités et des associations dont le but est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution (al. 2). Il prend toutes les décisions et les mesures qui ne sont pas attribuées à une autre autorité et est notamment compétent pour : prononcer les mesures et sanctions administratives (al. 3 let. a) ; infliger les amendes administratives (al. 3 let. b) ; recevoir la communication des décisions prises par les autorités pénales (al. 3 let. c).

La police cantonale, soit pour elle la BTPI, est notamment compétente pour recevoir les personnes responsables de salons et d'agences d'escorte et procéder à leur enregistrement (art. 2 al. 2 let. c RProst).

7.3 En l'espèce, la recourante soutient que la procédure d'annonce ne permet pas au DIN de refuser l'ouverture d'un salon, que tout salon de massages est déjà opérationnel et fonctionnel et que l'annonce est simultanée à l'ouverture du salon.

Elle ne peut toutefois pas être suivie. Certes, il a été renoncé à introduire une autorisation d'exploiter pour les salons. En revanche, contrairement à ce que soutient la recourante, l'annonce n'est pas concomitante de l'ouverture du salon ; elle doit intervenir préalablement à l'ouverture du salon, comme le prescrit l'art. 9 al. 1 LProst.

La BTPI ne procède à l'inscription du requérant au registre des personnes responsables d'un salon que lorsque les conditions, dont la réalisation doit pouvoir être examinée dès l'annonce, sont réunies. *A contrario*, lorsque celle-ci ne le sont pas, aucune inscription n'est effectuée. Le défaut des conditions nécessaires pour exploiter un salon emporte donc la non-inscription du requérant au registre des personnes responsables d'un salon et, par voie de conséquence, une interdiction d'exploiter le salon ; autrement dit, la possibilité d'exploiter un salon de massages dépend de l'inscription du requérant dans ledit registre. Toute autre solution reviendrait à permettre à une personne ne remplissant pas lesdites conditions de commencer à exploiter un salon du simple fait qu'elle s'est annoncée, ce qui irait à l'encontre du texte et du but de la LProst. En outre, le DIN ayant la compétence d'ordonner la fermeture d'un salon (art. 14 al. 2 LProst), il doit également pouvoir en refuser l'ouverture.

Pour le surplus, la recourante soutient que le DIN s'arroge des compétences qui ne sont pas les siennes et fait valoir qu'elle s'est conformée en tous points aux réquisits de la procédure d'annonce.

Or, si la police cantonale, soit pour elle la BTPI, est certes compétente pour recevoir les personnes responsables de salons et procéder à leur enregistrement (art. 2 al. 2 let. c RProst) ainsi que pour procéder à une enquête afin de s'assurer que la personne responsable d'un salon répond aux conditions prévues par la LProst, une collaboration entre le secrétariat général du DIN, chargé de l'application de la LProst et du RProst, et la BTPI est absolument indispensable, notamment s'agissant de l'examen du respect des conditions relatives à l'exploitant. Cette collaboration est d'autant plus nécessaire et légitime qu'elle s'inscrit dans le cadre d'échanges entre une institution et un service (le secrétariat général du DIN) rattachés à un même département de l'administration cantonale, soit le DIN (art. 5 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2023 - ROAC - B 4 05.10), la BTPI étant rattachée à la police cantonale (art. 2 al. 2 RProst) qui est elle-même placée sous l'autorité du Conseil d'État, soit pour lui le chef du DIN (art. 2 al. 1 de la loi sur la police du 9 septembre 2014 - LPol - F 1 05).

En outre, la loi ne prévoit pas expressément que la BTPI est compétente pour rendre une décision de refus d'inscription. Cette compétence revient ainsi au DIN, qui prend, de par la loi, toutes les décisions et les mesures qui ne sont pas attribuées à une autre autorité (art. 1 al. 3 RProst). Il sied de préciser que le refus d'inscription

ne peut se faire qu'après que le DIN a pris les renseignements nécessaires auprès de la BTPI et que cette condition est manifestement réalisée en l'occurrence.

Enfin, le fait que la procédure d'annonce ait été respectée ne garantit pas l'inscription du requérant dans le registre. Encore faut-il que les conditions y relatives soient réalisées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le grief sera donc écarté.

8. La recourante se plaint d'une violation de sa liberté économique.

8.1 La liberté économique est garantie à l'art. 27 Cst.

Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Elle protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1 et les références citées).

8.2 Les personnes exerçant la prostitution ou exploitant des établissements permettant son exercice peuvent se prévaloir de la liberté économique, qui, comme tout droit fondamental, peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst. ; la restriction doit être fondée sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3), c'est-à-dire être apte à atteindre le but visé, nécessaire et présenter un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral 2C_205/2024 précité consid. 6.1 et les arrêts cités).

8.3 Selon la jurisprudence, le but poursuivi par la LProst ne se confine pas à la prévention d'infractions pénales. La LProst tend aussi à favoriser l'exercice conforme au droit de l'activité de prostitution dans son ensemble, ainsi qu'une gestion correcte et transparente des établissements publics actifs dans ce domaine à risque. Elle vise également le but d'intérêt public légitime de protection des personnes exerçant la prostitution contre l'exploitation et l'usure (ATA/262/2025 du 17 mars 2025 consid. 2.1 et les arrêts cités).

8.4 En l'espèce, il convient au préalable de relever que, contrairement à ce prétend la recourante, le refus du DIN de l'inscrire au registre ne repose pas sur son taux d'activité, mais sur le rôle exercé par la société D_____ et son actionnaire dans l'exploitation du salon. Le grief n'est donc pas fondé en tant qu'il repose sur cet argument.

Au demeurant, le refus de l'intimé d'autoriser l'ouverture du salon de massages « G_____ » repose sur les art. 9 al. 1 et 10 LProst, qui sont des bases légales formelles et sont donc suffisantes au regard des exigences du principe de la légalité.

Cette mesure vise plusieurs intérêts publics importants, à tout le moins la favorisation de l'exercice conforme au droit de l'activité de prostitution dans son

ensemble, la gestion correcte et transparente des établissements publics actifs dans ce domaine à risque mais aussi la prévention des fraudes à la loi.

Le refus d'autoriser l'ouverture du salon est apte à atteindre les buts d'intérêts public visés, puisque l'actionnaire de la société propriétaire du fonds de commerce ne présente pas les garanties d'honorabilité permettant l'exploitation du salon. On ne voit pas quelle mesure moins incisive que celle-ci pourrait permettre d'atteindre ce but, dès lors que ledit actionnaire a exploité des locaux en faisant fi de la loi et continue de tenter d'exploiter des locaux voués à la prostitution malgré ses antécédents qui datent de moins de dix ans. En fin d'année 2025, il a d'ailleurs déposé une demande auprès de la BTPI en vue d'être enregistré en qualité de responsable d'un salon de massages érotiques situé dans les mêmes locaux que ceux concernés par la présente procédure.

Enfin, on ne voit pas en quoi – et la recourante ne l'explique pas – la mesure aurait un effet disproportionné sur sa situation au regard des intérêts publics poursuivis par la LProst, ce d'autant moins qu'elle exerce une activité salariée à 100% et qu'il lui est loisible de déposer une nouvelle annonce visant l'exploitation d'un salon en offrant, cette fois-ci, toutes les garanties du respect des règles relatives à la LProst.

Au vu de ce qui précède, le grief tiré de la violation de la liberté économique sera également écarté.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 janvier 2026 par A_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 28 novembre 2025 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de 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 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 Me Isaline OTTOMANO, avocate de la recourante, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

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

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

F. SCHEFFRE

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

