

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2813/2025-EXPLOI

ATA/657/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 25 juin 2026

1^{ère} section

dans la cause

A_____

représenté par Me Louise BONADIO, avocate

recourant

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimé

EN FAIT

A. a. A_____ est inscrit auprès de la Brigade de lutte contre la traite d'êtres humains et la prostitution illicite (ci-après : BTPI) en tant que responsable des salons de massages érotiques le « B_____ » et le « C_____ ».

b. Par formulaire du 24 janvier 2025, il a déposé auprès du BTPI, au nom de la société D_____ SA, dont il est administrateur, une demande visant à exploiter un troisième salon de massages, dénommé « E_____ ».

c. Le 30 janvier 2025, la BTPI a procédé à l'audition d'A_____.

Il a indiqué notamment qu'il souhaitait ouvrir un salon de massages pour des raisons commerciales et de logement, afin que les travailleuses du sexe (ci-après : TDS) travaillent de manière indépendante. Le salon serait ouvert sept jours sur sept, 24 heures sur 24.

Il ne gèrait pas d'autres établissements liés à la prostitution, outre le « B_____ » et le « C_____ ». Il était également responsable de bars : le « F_____ », le « G_____ », et il avait deux demandes ouvertes pour deux nouveaux bars, dont le « H_____ ». Enfin, il était actif dans les sociétés D_____ SA, dont il était l'administrateur, I_____ SA, dont il était l'administrateur, et J_____ Sàrl, dont il était le gérant.

À la question de savoir s'il était connu des services de police, il a répondu : « On me reproche des vidéos. La brigade financière s'est chargée de ce cas (...). J'ai eu un retrait de permis de conduire pour excès de vitesse. Il y a aussi eu des bagarres par le passé dans les Pâquis. J'étais témoin, c'était zéro. J'ai aidé la police et après j'ai eu des ennuis à cause de ça. Pendant le Covid, mon comptable a fait une erreur, mais je n'étais pas responsable. L'argent des filles était resté sur les comptes. Il y a eu des petits soucis avec mes bars, mais cela ne me regarde pas directement, il s'agit de conflits entre les clients et la serveuse. Sinon, il y a eu les soucis des permis de séjour et de travail sur un chantier, mais cela a été réglé, car cela ne me regardait pas non plus. C'est l'entreprise qui a engagé ce personnel, pas moi. Cette affaire a été classée. Il y a eu aussi des contraventions Covid, mais je n'y étais pour rien et tout est rentré dans l'ordre ».

d. À teneur d'un rapport de renseignements établi le 6 février 2025 par la BTPI à l'intention du département des institutions et du numérique (ci-après : département ou DIN), le nom d'A_____ apparaissait dans dix procédures pénales depuis 2017, liées à des infractions de lésions corporelles et agression, d'escroquerie, de faux dans les titres, et à une dénonciation à la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22) pour de l'animation sans autorisation de musique. Par jugement du 24 janvier 2022, entré en force, le Tribunal de police l'a par ailleurs reconnu coupable de représentation de la violence au sens de l'art. 135 al. 1^{bis} Code pénal suisse du 21 décembre 1937

(CP - RS 311.0), et lui a infligé une peine pécuniaire de 10 jours-amende avec sursis et délai d'épreuve de trois ans.

Dans son rapport, la BTPI a également recensé une quatrième société dont A_____ était administrateur, à savoir K_____ SA, et une cinquième dont il était le directeur général, soit L_____ Sàrl, toutes les cinq étant inscrites au registre du commerce à la rue R_____.

S'agissant des cinq établissements publics dont il avait déclaré avoir la charge effective lors de son audition, il apparaissait que l'exploitant officiel était en réalité M_____, respectivement N_____ pour le « F_____ ».

Enfin, A_____ mettait à la location ou sous-location à tout le moins 18 appartements privés, sis à la rue O_____ 1_____, O_____ 2_____ et à la rue P_____ 3_____, dont quatre anciennement enregistrés en tant que salons de massage puis fermés au 22 juillet 2024 sur demande du département du territoire au motif qu'ils avaient été utilisés par plusieurs personnes, alors qu'ils avaient été annoncés par l'intéressé comme des appartements privés uniquement dévolus au logement et occupés par une seule personne.

La BTPI a exposé qu'à l'entière des contrôles opérés dans ces 18 appartements, les personnes présentes avaient indiqué payer CHF 150.- par jour, le montant se subdivisant en CHF 50.- pour la chambre et CHF 100.- pour la vitrine du salon de massages dans lequel elles exerçaient. Pour chaque appartement, une personne de sexe féminin était inscrite à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) en tant que locataire ou sous-locataire (majoritairement au bénéfice de permis B ou C), mais une autre personne se trouvait en réalité dans les appartements à chaque contrôle et les TDS n'y restaient que quelques semaines.

e. Par deux courriels du 26 février 2025, la BTPI a complété le rapport précité s'agissant de la dénonciation LRDBH et concernant l'agression sexuelle d'une TDS par un client le 12 avril 2024.

f. En date du 27 mars 2025, le DIN a fait part à A_____ de son intention de refuser l'autorisation d'exploiter le salon de massages « E_____ », notamment en raison du risque d'une gestion du salon qui ne serait pas personnelle et effective compte tenu de ses nombreuses autres activités professionnelles.

Il relevait les éléments ressortant de l'audition administrative de l'intéressé et du rapport de la BTPI précités, ainsi que des rapports de la BTPI des 2 mai et 22 mai 2024 faisant suite à des contrôles effectués dans certains appartements privés sis à la rue P_____ 3_____.

g. Dans ses observations du 28 avril 2025, l'intéressé a relevé en substance que dans la mesure où son casier judiciaire était vierge depuis le mois de mars 2025, toute appréciation fondée sur une peine ne figurant plus au casier serait non seulement dénuée de pertinence mais également inappropriée.

En lien avec l'agression sexuelle par un client d'une TDS dans l'appartement de la rue O_____ 1_____ qu'elle lui sous-louait, celui-ci considérait qu'il ne pouvait pas avoir le contrôle sur les faits et gestes de l'ensemble des clients et des TDS ; en l'occurrence, celle-ci était totalement indépendante et il ne s'agissait plus d'un salon de massage mais d'un appartement privé.

Quant à la question de la gestion personnelle et effective du salon « E_____ », en relation avec les horaires de travail de l'intéressé de quinze à seize heures par jour, ces horaires tiendraient « essentiellement compte d'une présence passive ou de simples permanences dans le cadre d'activités ne requérant pas une mobilisation constante ni soutenue ». Il ne s'agirait pas « d'un travail ininterrompu, exigeant une attention permanente ou une implication physique et intellectuelle intense tout au long de la journée ».

S'agissant des autres établissements publics, les établissements « F_____ », « H_____ » et « G_____ » étaient exploités par, respectivement, N_____ et M_____, ce qui ressortait des autorisations délivrées par le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN) pour ces établissements, de sorte qu'il ne prenait pas part à leur gestion opérationnelle et n'assumait pas les tâches quotidiennes ou la présence effective qu'impliquerait une telle responsabilité.

Au sujet de l'activité déployée pour la location des 18 appartements, elle ne serait « nullement chronophage » et, au contraire, se limitait à assurer une présence sur les lieux, remettre les clefs aux TDS, communiquer avec ces dernières, expliquer les règles afférentes au salon et gérer la correspondance.

h. Par décision du 18 juillet 2025, prononcée sous la menace de la peine d'amende prévue à l'art. 292 CP, le DIN, « sans statuer en l'état sur la question de l'honorabilité », a prononcé le refus de l'ouverture du salon de massages « E_____ ».

- B. a.** Par acte du 20 août 2025, A_____ a formé recours auprès de la administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation et à ce qu'il soit ordonné au DIN de délivrer l'autorisation relative à l'ouverture du salon de massages érotiques E_____.

Le DIN avait violé le droit et élargi arbitrairement les conditions d'octroi d'une autorisation en invoquant des éléments non prévus par la loi, tels que le lieu de domicile, le cumul d'étiquettes juridiques, la nécessité de désigner un remplaçant. Le recourant avait démontré qu'il était présent physiquement, disponible, organisé et qu'il avait mis en place tous les outils de supervision et de réaction immédiate exigés par la loi. En se fondant sur une lecture rigide de la gestion, le DIN méconnaissait la réalité du terrain et portait une atteinte injustifiée à son droit d'exercer une activité légale pour laquelle il remplissait toutes les conditions légales.

Aucune délégation dissimulée n'était constatée, de sorte que le grief tiré de l'usage d'un prête-nom était infondé.

Le DIN avait violé sa liberté économique en lui refusant l'ouverture de ce salon de massages.

Il s'était par ailleurs livré à une constatation manifestement inexacte des faits en confondant titres et charges effectives, en attribuant à tort la gestion de certains établissements, en ignorant la centralisation et l'organisation effective du recourant et en présumant des activités illicites dans les appartements, sans éléments probants.

Enfin, son honorabilité n'était pas critiquable.

b. Le 5 septembre 2025, il a complété son recours, exposant notamment qu'il avait cédé, le même jour, les parts sociales qu'il détenait dans les sociétés J_____ Sàrl et L_____ Sàrl à Q_____, qu'il avait démissionné de sa fonction et que sa signature avait été radiée.

c. Le DIN a conclu au rejet du recours.

Il ressortait du dossier que le recourant peinait déjà à respecter les engagements qui découlait de ses nombreuses activités commerciales, malgré la présence et l'organisation qu'il disait avoir mises en place.

Le DIN n'avait pas invoqué des « critères extra-légaux » mais bien des indices factuels permettant de déterminer que le critère de gestion personnelle et effective n'était pas rempli.

La décision entreprise n'empêchait pas le recourant de rechercher d'autres manières de rentabiliser ses locaux. Elle ne portait qu'une atteinte proportionnée à sa liberté économique, nécessitée par des objectifs d'intérêt public et fondée sur l'art. 12 let. g de la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst - I 2 49).

C'était en se fondant sur les déclarations du recourant lui-même, mais également sur un courriel de la police rapportant une dénonciation LRDBHD, que le département avait considéré que l'implication du recourant dans les établissements publics était importante.

Dans la décision querellée, le DIN n'avait pas statué sur l'honorabilité du recourant. Il était tout de même relevé que le constat d'un défaut d'honorabilité aurait pu avoir pour conséquence de, possiblement, prononcer également la fermeture des salons dont le recourant était déjà responsable.

d. Dans sa réplique, le recourant a persisté dans ses conclusions.

e. Le 28 novembre 2025, le DIN s'est déterminé sur la « prétendue volonté de l'intéressé de céder les parts sociales qu'il détenait dans les sociétés L_____ Sàrl et J_____ Sàrl » et sur la réquisition de radiation du 3 septembre 2025. Suite à sa recherche, il apparaissait que c'était toujours le nom du recourant qui figurait en qualité d'associé-gérant de la première société. S'agissant de la seconde, c'était bien Q_____ qui apparaissait comme associé-gérant mais une simple recherche sur le

site internet du registre du commerce permettait de constater qu'il apparaissait dans pas moins de 48 résultats, soit comme directeur, associé-gérant ou administrateur de la société. Il apparaissait donc que le recourant avait mandaté une personne qui figurerait à sa place au registre du commerce dans le but, possiblement, de créer l'apparence de la cession de ses parts dans l'une de ses sociétés mais que sa véritable volonté était d'en conserver la gestion ou la direction. Le fait de recourir à un tel procédé, qui visait à tromper autrui, en l'occurrence l'administration et la justice, ne pouvait qu'ajouter au doute déjà existant quant à son honorabilité.

f. Dans ses observations du 15 décembre 2025, le recourant a relevé que les conclusions du DIN ne pouvaient être suivies et que la cession litigieuse devait être reconnue comme valable, réelle et opposable.

g. Il sera revenu en tant que de besoin dans la partie en droit sur les arguments et les pièces produites par les parties.

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2.** Le litige porte sur la conformité au droit du refus de délivrer une autorisation relative à l'ouverture du salon de massages érotiques « E_____ ».

2.1 Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).

L'autorité commet un abus de son pouvoir d'appréciation tout en respectant les conditions et les limites légales, si elle ne se fonde pas sur des motifs sérieux et objectifs, se laisse guider par des éléments non pertinents ou étrangers au but des règles ou viole des principes généraux tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, les principes de la bonne foi et de la proportionnalité (ATA/327/2018 du 10 avril 2018 et les références citées).

2.2 Selon son art. 1, la LProst a pour buts de garantir notamment, 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).

Selon la jurisprudence, le but poursuivi par la LProst ne se confine 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).

2.3 L'art. 10 LProst prévoit que 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 département du territoire, 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 10 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 articles 14 et 21 (let. e).

Selon l'art. 12 LProst, la personne responsable d'un salon a notamment pour obligations :

- a) 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 ;
- b) 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 ;
- c) d'y empêcher toute atteinte à l'ordre public, notamment à la tranquillité, à la santé, à la salubrité et à la sécurité publiques ;
- d) 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 pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel ;

- e) 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) ;
- f) d'intervenir et d'alerter les autorités compétentes si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres a à e.

L'art. 12 let. g LProst prévoit en outre que la personne responsable d'un salon a l'obligation 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.

2.4 La LRDBH donne une définition du prête-nom que l'on peut transposer au domaine de la prostitution de salon. Selon l'art. 3 let. s LRDBHD, le prête-nom vise un comportement, prohibé par la loi, d'une personne physique titulaire du diplôme prévu par la loi, qui est autorisée formellement en tant qu'exploitant d'une entreprise, mais qui n'exerce pas effectivement et à titre personnel les tâches essentielles liées à la bonne marche de l'entreprise, qui sont de fait assurées par un tiers (ATA/791/2023 consid. 7.6 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 2C 439/2023 du 26 janvier 2024 consid. 6.4).

Selon la jurisprudence de la chambre de céans, l'interdiction de servir de prête-nom vise à prévenir l'exploitation d'établissement par des personnes qui ne répondraient pas à des conditions de capacité et d'honorabilité bien déterminées, avec tout ce que cela comporte comme risque pour le public (ATA/791/2023 susmentionné consid. 7.6 ; ATA/444/2023 du 26 avril 2023 consid. 7.3 ; ATA/685/2014 du 26 août 2014 consid. 4d).

L'obligation d'assurer la gestion personnelle et effective d'un établissement implique que l'exploitation d'une entreprise ne peut être assurée que par la personne qui bénéficie de l'autorisation y relative, laquelle doit en assumer la gestion en fait (art. 22 al. 1 et 2 LRDBDH).

2.5 L'art. 9 du règlement d'exécution de la LProst du 14 avril 2010 (RProst - I 2 49.01) 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 brigade (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 brigade 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 de la loi. Elle sollicite le préavis du département du territoire, 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 département du territoire délivre le préavis

prévu à l'al. 3, la brigade procède à son inscription au registre des personnes responsables d'un salon (al. 4).

3. Le recourant reproche en premier lieu à l'autorité intimée de s'être livrée à une constatation manifestement inexacte des faits, notamment en confondant titres et charges effectives, en attribuant à tort la gestion de certains établissements, en ignorant la centralisation et l'organisation réelle du recourant, et en présumant des activités illicites dans les appartements, sans élément probant.

3.1 Plus particulièrement, il fait valoir que les activités qu'il déploie dans le cadre de ses fonctions pour les sociétés D_____ SA, I_____ SA et K_____ SA, à savoir l'« ouverture des locaux, remise des clés, accueil, suivi administratif, communication avec les travailleuses du sexe, etc », se recoupent très largement. Leur charge de travail ne s'additionnerait donc pas « mécaniquement », en tant que « les tâches sont exercées de façon décentralisée, rationalisée et regroupée ».

À cet égard, il convient de relever que dans la partie en fait de son recours, il a indiqué que sa charge hebdomadaire était de treize heures pour chacune des trois sociétés précitées et qu'il serait employé à hauteur de 33% pour chacune. Force est de retenir que l'addition des heures consacrées à ces trois sociétés aboutit déjà à 39 heures par semaine, soit une moyenne de huit heures par jour.

Par ailleurs, il ressort du dossier que I_____ SA est une société par laquelle il gère dix appartements de la rue P_____, mais également le salon de massages le « B_____ ».

Il ressort du contrat de bail que le recourant a produit - conclu entre I_____ SA, locataire, et le bailleur - que ledit contrat porte sur dix appartements que le recourant gère pour ladite société, « occupés principalement par des prostituées ». En ajoutant les huit appartements dont le recourant ne conteste pas la gestion, force est d'admettre que les tâches liées à cette activité qu'il indique exercer concerne 18 appartements et pour plusieurs personnes par appartement. Les tâches liées à cette activité, quand bien même elles seraient identiques, constituent à elles seules une charge et un temps de travail considérables, qui ne sauraient être minimisés.

K_____ SA exploite quant à elle le salon de massages le « C_____ », ainsi que le bar « F_____ ».

Il est important de relever qu'une fois inscrite, la personne responsable doit respecter les obligations de l'art. 12 LProst précité, et dont la liste est uniquement exemplative, comme en atteste l'usage du terme « notamment ».

Pour les deux salons de massage qu'il gère actuellement, le « B_____ » et le « C_____ », il doit ainsi assumer les obligations prescrites à l'art. 12 let. b, c et d LProst précité, soit notamment de s'assurer que les TDS sont bien majeures et au bénéfice d'une autorisation de travail, d'assurer le maintien de l'ordre public en intervenant rapidement en cas de besoin ou encore de s'assurer que les TDS ne subissent pas de pressions pour exercer leur activité.

Par ailleurs, le département a relevé, sans être contredit, que le recourant semble se faire représenter dans la gestion du salon de massages « Le C_____ », puisqu'il a engagé un « employé polyvalent », dont les tâches sont aussi indéterminées que la durée du contrat, pour un taux d'activité de 50%, soit 20 heures par semaine soit un temps bien supérieur à celui qu'il soutient effectuer.

Aussi, même sans inclure les sociétés L_____ Sàrl et J_____ Sàrl que le recourant soutient ne plus gérer, l'appréciation de l'intimé selon lequel son activité dans les différentes sociétés dont il s'occupe est importante n'appelle aucune critique.

Enfin, l'appréciation du DIN s'agissant de la question de la légalité de l'affectation de ces logements doit également être confirmée puisqu'il ressort de l'enquête de la BTPI qu'à tout le moins une TDS a ramené un client dans un des logements qu'il lui loue puisqu'elle y a fait l'objet d'une agression sexuelle par un client.

3.2 Le recourant soutient par ailleurs que le département aurait constaté les faits de manière inexacte en lui prêtant le titre de responsable de bars, alors que seule sa société en était l'exploitante et que les responsables étaient ceux qui étaient nommés dans les autorisations délivrées par la PCTN.

Or si le recourant a affirmé dans ses observations du 28 avril 2025 et dans son recours que les bars « F_____ », « H_____ » et « G_____ » étaient exploités par M_____ et N_____, il avait déclaré le contraire lors de son audition devant la BTPI : « je suis aussi responsable d'un, bar, le « F_____ », un second, le « G_____ », et j'ai deux demandes ouvertes pour de nouveaux bars. L'une a été acceptée par la police du commerce. Il se situe à la rue O_____ 1 et il se nomme « H_____ ». Le second sera juste à côté ».

Par ailleurs, dans son courriel du 26 février 2025 au sujet de la dénonciation LRDBHD pour de l'animation sans autorisation de musique, la BTPI avait indiqué qu'à l'arrivée de la patrouille de police, « la serveuse les a informés qu'il n'y avait pas de responsable sur place et qu'elle devait l'appeler pour qu'il vienne. A_____ s'était présenté « quelques minutes plus tard. Il s'est annoncé comme étant le responsable ».

Il ressort de ce qui précède que c'est en se fondant sur les déclarations du recourant lui-même, ainsi que notamment sur un courriel de la police rapportant une dénonciation LRDBHD que l'intimé a considéré que le recourant était responsable de ces différents établissements publics.

Partant, le grief tiré de la mauvaise constatation des faits sera écarté.

- 4.** Le recourant se plaint également d'une violation du droit, faisant valoir que son organisation personnelle et son implication dans ses différentes activités lui permettraient d'assurer de manière personnelle et effective l'exploitation d'un troisième salon de massage. Il avait démontré qu'il était physiquement présent à Genève, gérant ses salons personnellement, avait mis en place un encadrement effectif (sécurité, surveillance, hygiène), centralisait ses activités dans un périmètre restreint. À l'inverse, aucune preuve d'un rôle de façade n'avait été établie.

4.1 Il ressort du dossier que le recourant vit à Prilly avec son épouse et ses enfants, dans le canton de Vaud, il reconnaît qu'il lui faut 45 à 50 minutes en dehors des heures de pointe pour se rendre au sein des deux salons de massages à Genève dont il est déjà responsable. Il gère également trois établissements publics, activités qui requièrent déjà un niveau élevé de présence et de tâches à accomplir ; il sera outre très prochainement responsable d'établissements publics supplémentaires. Il est dans le même temps administrateur de plusieurs sociétés. Il gère enfin la mise à disposition à tout le moins de 18 appartements privés pour de la location de courte durée. Il indique par ailleurs lui-même travailler déjà fréquemment quinze à seize heures par jour.

Il affirme dans son recours que dès l'octroi de l'autorisation, il « va de soi » qu'il ne se consacrera qu'à l'exploitation du salon « E_____ » et que ses tâches actuelles seront déléguées à un autre employé. Or c'est actuellement treize heures hebdomadaires qu'il affirme consacrer aux activités relevant de chacune des trois sociétés D_____ SA, I_____ SA et K_____ SA.

S'agissant du « C_____, » on a vu qu'il engagerait un employé polyvalent. Or, il ressort du contrat de travail produit que l'employé en question est N_____, au demeurant l'exploitant du bar « F_____ », comme cela ressort de l'autorisation du 25 août 2023, et que sa fonction est décrite ainsi : « le collaborateur est engagé en qualité d'employé polyvalent pour l'activité C_____. À ce titre, il devra accomplir toutes les tâches qui lui seront confiées par l'employeur dans le cadre de ses fonctions et responsabilités, en fonction des besoins de l'entreprise ».

Au vu de la formulation particulièrement large du cahier des charges que doit remplir N_____ et de son taux d'activité relativement élevé, supérieur à celui que le recourant indique consacrer aux salons dont il est déjà responsable, mais également au salon « E_____ » dont il demande l'ouverture, le recourant ne saurait être suivi sur sa charge de travail hebdomadaire qu'il allègue et, ainsi, sur sa capacité à gérer un troisième salon de massages de manière personnelle et effective.

4.2 Par ailleurs, le recourant prétend que le fait qu'il concentre la majeure partie de ses activités dans le même bloc d'immeubles lui permettrait « une gestion intégrée, sans dispersion », et que son activité pour les 18 appartements dont il assure la gestion ne serait « nullement chronophage » et se limite « à assurer une présence sur les lieux, remettre les clefs aux travailleuses du sexe, communiquer avec ces dernières, expliquer les règles afférentes au salon et gérer la correspondance ».

S'agissant de l'agression sexuelle de la TDS par un client dans un appartement qu'il lui louait, le recourant a répondu dans ses observations qu'il ne pouvait pas avoir le contrôle sur les faits et gestes de l'ensemble des clients et des TDS ; en l'occurrence, celle-ci était totalement indépendante et il ne s'agissait plus d'un salon de massage mais d'un appartement privé.

La chambre de céans a déjà eu l'occasion de se déterminer sur un argument similaire s'agissant d'appartements loués à titre de logements pour les TDS mais qui risquent

de servir au moins une fois à une activité de prostitution : « le recourant a produit les engagements qu'il fait signer à ses locataires de ne pas exercer d'activité de prostitution dans les appartements qu'il leur loue. Ce procédé, qui dénote la conscience du recourant que ses locataires recherchent des appartements pour s'y prostituer, ne garantit aucunement que cette activité n'aura pas lieu, et le recourant n'indique d'ailleurs pas comment il s'assurerait du respect des engagements. (...). Les engagements écrits pourraient finalement être regardés comme une tentative de soustraire artificieusement une activité à la LProst. Ils ne sauraient, quoi qu'en pense le recourant, le décharger de quelque manière de ses obligations » (ATA/262/2025 du 17 mars 2025 consid. 3).

Au demeurant, au-delà de la question de la légalité de l'affectation de ces logements – puisqu'à tout le moins une TDS y a ramené un client –, l'activité déployée pour 18 appartements ne peut être minimisée comme le recourant tente de le faire.

4.3 Le recourant invoque l'art. 40 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) pour prétendre que si l'exploitation de quatre établissements dans le secteur de la restauration serait autorisée, celle de trois salons de massages devrait naturellement lui être accordée.

Cette disposition prévoit que l'exploitant est tenu de gérer l'entreprise de façon personnelle et effective. Cette obligation est réalisée aux conditions cumulatives suivantes : il assume la majorité des tâches administratives liées au personnel de l'établissement (engagement, gestion des salaires, des horaires, des remplacements, etc.) et à la bonne marche des affaires (commandes de marchandises, fixation des prix, composition des menus, contrôle de la caisse, inventaire, etc.) (let. a) ; il assure une présence de quinze heures hebdomadaires au moins au sein de l'établissement concerné, lesquelles doivent inclure les heures d'exploitation durant lesquelles les risques de survenance de troubles à l'ordre public sont accrus (let. b).

4.4 En l'espèce, selon ses propres déclarations, le recourant assurerait une présence de treize heures hebdomadaires – et non quinze – à chacune des sociétés. De plus, ces treize heures ne sont pas vouées exclusivement aux obligations qui incombent à un responsable de salons de massages, mais incluent au contraire les autres activités liées à ces sociétés, soit notamment l'exploitation de plusieurs bars et la gestion d'un minimum de 18 appartements. Le recourant avait de surcroît précisé lors de son audition administrative devant la BTPI qu'il mettrait à disposition des TDS des appartements au-dessus du salon à ouvrir, de sorte qu'en cas d'exploitation d'un troisième salon de massages, de nouvelles tâches identiques se seraient encore ajoutées à l'emploi du temps du recourant.

Le recourant ne répond ainsi pas à l'une des conditions posées par l'art. 40 al. 3 RRDBHD qu'il invoque, étant au surplus relevé qu'il n'aurait pas à sa charge uniquement la responsabilité de ces trois salons de massages – et de devoir assumer les obligations prescrites à l'art. 12 let. b, c et d LProst précitées –, mais également toutes les autres activités exposées ci-devant.

Le grief devra donc être rejeté.

Travaillant déjà actuellement quinze à seize heures par jour comme il l'a admis dans ses nombreuses autres activités professionnelles, il paraît inconcevable d'ajouter les heures de travail qui sont clairement nécessaires pour gérer de manière personnelle et effective un nouveau salon de massages, étant encore rappelé qu'il est domicilié avec sa famille à 40 ou 50 minutes de Genève.

C'est ainsi de manière conforme à la loi que l'autorité intimée a considéré que le critère de gestion personnelle et effective n'était pas rempli.

Les remarques du recourant en lien avec son honorabilité ne seront par ailleurs pas examinées dès lors que la décision querellée n'a pas statué sur cet élément.

5. Enfin, le recourant invoque une violation de sa liberté économique.

5.1 La liberté économique est garantie à l'art. 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

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 du 15 octobre 2024 consid. 6.1 et les arrêts cités).

5.2 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).

Comme vu précédemment, l'interdiction de servir de prête-nom vise à prévenir l'exploitation d'établissement par des personnes qui ne répondraient pas à des conditions de capacité et d'honorabilité bien déterminées, avec tout ce que cela comporte comme risque pour le public (ATA/791/2023 susmentionné consid. 7.6 ; ATA/444/2023 du 26 avril 2023 consid. 7.3 ; ATA/685/2014 du 26 août 2014 consid. 4d).

5.3 En l'espèce, et contrairement à ce que soutient le recourant, la décision querellée se fonde sur une base légale suffisante, à savoir sur l'art. 12 let. g LProst. Par ailleurs, elle ne l'empêche pas de rentabiliser les locaux dans lesquels il souhaitait exploiter un troisième salon de massages, en les réaffectant d'une autre manière.

Dans la mesure où la décision querellée vise à éviter que l'exploitation dudit salon ne soit pas personnelle et effective, la décision entreprise est conforme à l'intérêt public tendant au respect de la réglementation en matière de prostitution. Cet intérêt est important et prépondérant, dès lors qu'il s'agit de garantir que les salons et agences soient exploités de manière conforme au droit, principalement pour protéger les droits de TDS et pour éviter tout abus.

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

Mal fondé, le recours sera rejeté.

6. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant (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 20 août 2025 par A_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 18 juillet 2025 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge d'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 Louise BONADIO, avocate du recourant, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

le président siégeant :

S. CROCI TORTI

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :