

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/346/2025-EXPLOI

ATA/278/2026

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 17 mars 2026**

dans la cause

**A\_\_\_\_\_**

représenté par Me Manuel BOLIVAR, avocat

**recourant**

contre

**DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE**

**intimé**

## EN FAIT

- A. a.** Par décision du 13 décembre 2024, le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN) a refusé d'inscrire A\_\_\_\_\_ en qualité de responsable du salon de prostitution « B\_\_\_\_\_ » (ci-après : le salon) sis rue C\_\_\_\_\_, et de délivrer l'autorisation d'exploiter celui-ci.

Il avait expliqué dans sa demande avoir été engagé en qualité de travailleur à 50 % moyennant un salaire fixe mensuel de CHF 4'000.- par la société D\_\_\_\_\_ SA (ci-après : D\_\_\_\_\_) pour assumer la fonction de responsable du salon. Or, le lien de dépendance et de subordination du travailleur à l'égard de son employeur ne permettait pas d'établir l'indépendance et la garantie d'une gestion personnelle et effective exigées pour l'exploitation d'un salon. Son salaire n'était pas élevé, le contrat ne prévoyait aucune participation au chiffre d'affaires, le risque économique était assumé par D\_\_\_\_\_, et la signature individuelle dont il disposait sur le compte de D\_\_\_\_\_ ne visait qu'à lui permettre d'acquitter les frais de gestion et non d'influencer fortement les décisions de portée majeure concernant notamment la structure, la marche des affaires et le développement de l'entreprise ou d'une partie de celle-ci. Il ne pouvait être considéré comme occupant une fonction dirigeante suffisamment élevée pour être assimilée à un statut d'indépendant.

En outre, E\_\_\_\_\_ avait signé le contrat de travail pour le compte d'F\_\_\_\_\_ Sàrl, qui l'employait depuis 2016, et celui-là occupait par ailleurs une place importante au sein de D\_\_\_\_\_, dont il était actionnaire à 50 % au moins, avait signé pour D\_\_\_\_\_ le contrat de bail pour le salon, et lui avait proposé de gérer le salon à la condition qu'il soit salarié de D\_\_\_\_\_. D\_\_\_\_\_ était ainsi omniprésente, par le biais notamment de E\_\_\_\_\_. Le modèle proposé tendait à démontrer une volonté de gérer le salon ou de participer à sa gestion qui le priverait de son indépendance et de la possibilité d'une gestion véritablement personnelle du salon. La comparaison entre son salaire et le bénéfice attendu confirmait cela. Le salon devait être ouvert sept jours sur sept et 24 heures sur 24. Il compterait cinq chambres louées CHF 100.- par jour. Le chiffre d'affaires pourrait ainsi atteindre CHF 21'000.- par mois. Déduction faite de son salaire (CHF 4'000.-) et du loyer (CHF 3'700.-), le bénéfice pourrait atteindre CHF 13'000.- par mois. Rien n'indiquait qu'il participerait au bénéfice.

Il n'offrait pas la garantie d'une gestion personnelle et effective du salon. Le modèle d'exploitation revenait en réalité à permettre à une personne morale, D\_\_\_\_\_, d'exploiter un salon de massage, ce que la loi ne permettait pas, respectivement à ses actionnaires de percevoir une rémunération provenant de l'exploitation du salon, sans qu'il ait été possible de vérifier préalablement que ces personnes remplissaient les conditions d'honorabilité et de solvabilité.

- B. a.** Par acte remis à la poste le 31 janvier 2025, A\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative)

contre cette décision, concluant à son annulation, à son inscription au registre des responsables de salons de massage (ci-après : le registre) et à ce que l'ouverture du salon soit autorisée. Subsidiairement, son inscription au registre devrait être ordonnée dès qu'il aurait communiqué à l'intimé son inscription au registre du commerce du canton de Genève (ci-après : RC), son inscription au registre en qualité d'administrateur avec signature individuelle de D\_\_\_\_\_ et/ou après avoir présenté un avenant au contrat de travail lui accordant un pourcentage sur le bénéfice du salon. Plus subsidiairement, la cause devait être retournée à l'intimé pour qu'il l'inscrive au registre et l'autorise à exploiter le salon. Préalablement, trois témoins devaient être entendus.

D\_\_\_\_\_ l'avait chargé d'exploiter le salon. Il présentait toutes les garanties d'honorabilité et de solvabilité et n'avait pas été responsable, durant les dix années précédentes, d'un salon ayant fait l'objet d'une interdiction d'exploitation.

Il avait expliqué à la brigade de lutte contre la traite d'êtres humains et la prostitution illicite (ci-après : BTPI) qu'il s'occuperait de « l'administratif » et de l'ordre du salon et qu'il aurait la gestion effective. Il avait exposé les diverses tâches dont il s'acquitterait et précisé qu'il endosserait la responsabilité en cas de problème lié à l'exploitation du salon. Il avait assuré que ni E\_\_\_\_\_ ni D\_\_\_\_\_ n'auraient d'implication dans la gestion du salon. E\_\_\_\_\_ ne possédait ni pouvoir de représentation ni pouvoir de signature. L'exploitant d'un salon n'avait pas à être actionnaire de la société locataire. Il aurait la responsabilité de toutes les tâches d'un exploitant de salon, s'occuperait lui-même de la comptabilité et déposerait régulièrement les pièces comptables à la fiduciaire. Il ne recevrait aucune autre instruction que celle des autorités, signerait les contrats des éventuels prestataires et aurait la liberté d'engager toutes les dépenses nécessaires à l'exploitation du salon.

Il avait interrogé les autorités des cantons de Vaud, Neuchâtel, Fribourg, Valais et Jura, qui lui avaient indiqué que selon leurs législations la personne responsable d'un salon pouvait être un employé de la société, la plupart exigeant que celui-ci dispose d'une signature au RC.

La pratique constante de l'intimé avait toujours été d'accepter qu'un employé de la société titulaire des locaux soit inscrit en qualité d'exploitant du salon. Début 2024, le DIN avait autorisé que G\_\_\_\_\_ reprenne la responsabilité du salon « H\_\_\_\_\_ », alors qu'elle était employée de la société I\_\_\_\_\_ SA qui détenait les locaux, et ce en remplacement d'une précédente employée. E\_\_\_\_\_ avait déjà été inscrit comme responsable d'un salon dont les locaux étaient détenus par une société, sans que les autorités ne l'interrogent sur son rapport avec celle-ci (contrat de travail, statut d'actionnaire). Il produisait l'extrait du RC et demandait l'audition de G\_\_\_\_\_, E\_\_\_\_\_ et J\_\_\_\_\_, ce dernier étant également administrateur de la société.

Les faits avaient été constatés de manière inexacte. Il avait établi qu'il aurait la gestion effective de tous les aspects relatifs à l'exploitation du salon.

Le refus était illicite. La loi prévoyait expressément que la personne morale mettant à disposition de tiers des locaux pour l'exploitation d'un salon désigne une personne physique comme responsable du salon. Une relation contractuelle devait forcément exister entre la personne détenant les locaux et celle gérant le salon. La loi n'imposait nullement que la personne responsable soit actionnaire ou ayant-droit économique de la société. Dans la mesure où la loi prévoyait que c'était la société qui mettait les locaux à disposition des travailleurs du sexe (ci-après : TDS), et non la personne physique, cela signifiait qu'aucun contrat de bail à ferme ou de gérance n'était conclu entre la personne physique et la société. Dans une telle hypothèse, ce serait la personne physique qui détiendrait les locaux et les mettrait à disposition des TDS. Le contrat de travail qu'il avait conclu avec D\_\_\_\_\_ respectait donc le cadre légal. D\_\_\_\_\_ était titulaire d'un contrat de bail sur les locaux et les mettait à disposition des TDS et l'avait désigné pour gérer le salon et assumer les obligations légales qui en découlaient. Les travaux parlementaires avaient indiqué comme préférable qu'une « SA de droit suisse » exploite un salon. La loi avait explicitement prévu qu'une société exploite un salon et voulait seulement éviter que les salons ne soient gérés par des groupes mafieux. En l'espèce, D\_\_\_\_\_ s'acquittait chaque mois du loyer des locaux, ce qui constituait la charge principale d'un salon. Il était donc normal qu'elle participe aux bénéfices. Les dispositions des autres cantons, identiques ou très similaires, étaient interprétées de manière à permettre d'inscrire comme responsable du salon un employé de la société détenant les locaux.

Le refus procédait d'un abus de droit et d'un abus du pouvoir d'appréciation. C'était à tort que l'intimé lui avait dénié l'autonomie dans la gestion du salon. Le contrat de travail lui assurait une rémunération digne et correcte, supérieure de CHF 1'000.- au salaire médian genevois. Le modèle d'exploitation qu'il avait choisi consistait à demander uniquement une somme fixe de CHF 100.- par 24 h par salle de travail, garantissant une grande autonomie des TDS, qui étaient libres de s'organiser, sans aucun contrôle sur leur clientèle ni de leurs horaires. Il aurait pu demander à participer au chiffre d'affaires, ce qu'il avait décidé de ne pas faire. Son droit de signature le dispensait de consulter les actionnaires ou l'administrateur K\_\_\_\_\_ avant de prendre des décisions et de signer des contrats. L'accès au compte bancaire lui assurait une totale liberté dans les dépenses et il gérerait seul la comptabilité du salon. Il s'occuperait seul de toutes les tâches liées au salon, y compris la tenue du livre de police. Il serait le seul interlocuteur des prestataires, comme l'entreprise de nettoyage. Par sa signature, il engagerait la société, qui répondrait solidairement des amendes infligées en cas de manquement à la loi. Sa signature engagerait également la responsabilité civile de la société. Il se trouverait au sommet de la hiérarchie. Son pouvoir serait concrétisé par son pouvoir de signature et son inscription au RC en qualité d'administrateur. On voyait mal quel autre contrat il aurait pu conclure avec la société. Le contrat de mandat prévoyait par exemple une obligation de rendre compte soit une possibilité théorique que la société exerce une influence.

E\_\_\_\_\_ n'était qu'actionnaire de D\_\_\_\_\_. Il ne disposait d'aucun moyen de s'immiscer dans les affaires du salon. L\_\_\_\_\_, administratrice de la fiduciaire du salon, n'avait plus de pouvoirs dans la société, et ne pouvait par conséquent se mêler des affaires du salon. Dans l'attente qu'il soit inscrit au RC, l'actuel administrateur unique K\_\_\_\_\_ était le seul à pouvoir engager la société. Or, l'intimé ne retenait pas qu'il pourrait exercer une influence.

Le choix de la rémunération ressortait de la liberté contractuelle. Si la chambre administrative devait estimer qu'un pourcentage du bénéfice devait lui revenir, un avenant au contrat de travail pourrait être conclu et soumis à l'intimé.

Le calcul du chiffre d'affaires par l'intimé présentait une erreur. Il n'y avait que cinq chambres de travail, qui rapporteraient au plus CHF 15'000.- par mois, soit CHF 13'876.- TVA déduite. Les charges devaient comprendre la part patronale des charges de son salaire, les dépenses mensuelles relatives à Internet, la télévision et l'électricité ainsi que des frais de nettoyage, de sorte que le bénéfice mensuel atteindrait CHF 4'394.-. Un taux d'occupation de 100% ne pouvait cependant être garanti. L'intimé ne pouvait ainsi retenir que le bénéfice irait à la société, dans la mesure où, tout au plus, une somme identique à son salaire pourrait être touchée par D\_\_\_\_\_, et ce avant impôts.

En refusant de l'inscrire alors qu'il avait accepté de le faire auparavant avec des employés, l'intimé avait effectué un changement de pratique inacceptable, constitutif d'une violation du droit et d'un abus de son pouvoir d'appréciation. Il avait cité l'exemple du salon « H\_\_\_\_\_ ». La pratique de l'intimé n'était pas d'interroger les candidats à l'inscription sur leurs rapports avec la société détentrice des locaux. La précédente pratique respectait la configuration prévue par la loi et le changement de pratique créait une situation contraire au droit.

En exigeant une inscription alors que la loi ne prévoyait qu'une procédure d'annonce, la décision violait la loi. L'intimé procédait à une appréciation anticipée de la situation avant même l'ouverture du salon, ce qui violait la loi.

**b.** Le 4 avril 2025, le DIN a conclu au rejet du recours.

E\_\_\_\_\_ était actif dans l'exploitation de salons depuis une décennie environ. Il avait entrepris le 15 février 2023 des démarches pour l'ouverture d'un nouveau salon « M\_\_\_\_\_ » au 2<sup>e</sup> étage du \_\_\_\_\_ rue C\_\_\_\_\_. Il exploitait alors déjà le salon « N\_\_\_\_\_ » au rez-de-chaussée du même immeuble. Il avait été entendu le 3 février 2023 par la BPTI comme prévenu pour avoir autorisé une TDS à exercer dans un de ses salons alors qu'elle était dépourvue de permis de travail. Lors de l'audition, il avait refusé de répondre au sujet du chiffre d'affaires de D\_\_\_\_\_, également titulaire du contrat de bail du salon « N\_\_\_\_\_ » et par ailleurs propriétaire du fonds de commerce du salon « O\_\_\_\_\_ » dont E\_\_\_\_\_ était responsable et qu'il avait même racheté.

À la suite de l'audition administrative du même jour au sujet de la demande d'ouverture du salon « M\_\_\_\_\_ », il était apparu que E\_\_\_\_\_ exploitait treize

adresses de locaux d'habitation à des fins de prostitution, soit un salon sous forme éclatée. Le DIN avait ordonné la cessation immédiate de toute activité tombant sous le coup de la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst - I 2 49), décision confirmée le 18 mars 2024 par la chambre administrative puis le 15 octobre 2024 par le Tribunal fédéral.

C'était précisément dans les locaux dont l'exploitation avait été refusée à E\_\_\_\_\_ que le recourant, par ailleurs employé de E\_\_\_\_\_ depuis dix ans dans une autre société, demandait à pouvoir exploiter un nouveau salon. E\_\_\_\_\_ était par ailleurs représenté par le même conseil que le recourant.

La loi ne prévoyait pas qu'une personne morale exploite un salon. Une personne morale ne pouvait que mettre les locaux à disposition et désigner la personne physique chargée de la gestion.

L'exigence d'indépendance de l'exploitant d'un salon s'appliquait pareillement aux candidats suisses et ressortissants d'États parties à l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP - RS 0.142.112.681), sous peine de commettre une inégalité de traitement.

À moins d'une position dirigeante dans une société et un niveau d'indépendance permettant d'envisager un contrat de travail, le simple fait d'être, comme le recourant, au bénéfice d'un contrat de travail en qualité de simple salarié à temps partiel ne permettait pas de remplir les conditions personnelles posées par la loi.

La notion de prête-nom, définie dans d'autres lois, confirmait que c'était à titre personnel que la gestion devait être assurée par une personne physique.

Permettre à une personne morale de gérer un salon soustrairait les personnes physiques qu'elle chargerait de la gestion aux contrôles prévus par la loi. Le modèle proposé par le recourant permettrait de fait à E\_\_\_\_\_ de continuer à s'enrichir des revenus tirés de la prostitution alors qu'il lui était interdit d'agir comme responsable de salons – ce qui constituerait une fraude à la loi.

Le recourant proposant un modèle constituant une fraude à la loi, l'audition de témoins au sujet du changement allégué de pratique du DIN n'était pas pertinente pour la solution du litige.

C'était dans le cadre de l'examen des conditions personnelles que la police avait procédé à une enquête. Le grief au sujet de la violation de la procédure d'annonce tombait ainsi à faux.

c. Le 26 juin 2025, le recourant a persisté dans ses conclusions et sollicité la production des auditions administratives de G\_\_\_\_\_ et de E\_\_\_\_\_ ayant conduit à leur enregistrement au registre des responsables de salons, ainsi que l'appel en cause de D\_\_\_\_\_, que la décision attaquée privait de son droit de mettre à disposition des TDS les locaux qu'elle détenait, lui causant ainsi un dommage

économique considérable dès lors qu'elle acquittait depuis plusieurs mois le loyer de l'appartement.

Il avait interrogé E\_\_\_\_\_. Celui-ci n'avait jamais ouvert puis revendu le moindre salon. Seule D\_\_\_\_\_ avait cédé trois salons, dans des conditions légales. Infondée et relevant au pire de la volonté de nuire, l'allégation du DIN était contraire aux exigences minimales de loyauté et devait être écartée. E\_\_\_\_\_ n'avait pas signé de contrat de bail pour D\_\_\_\_\_, dont il n'était pas représentant légal et pour laquelle il n'avait pas de droit de signature. Il avait signé certains baux à titre personnel, comme colocataire solidaire sans mandat ni délégation de signature de la société. E\_\_\_\_\_ n'avait pas racheté le salon « O\_\_\_\_\_ ». E\_\_\_\_\_ n'était frappé d'aucune interdiction d'exploiter un salon de massage. Le DIN déformait le contenu de l'arrêt de la chambre administrative du 18 mars 2024.

Lier le refus d'autorisation, objet du recours, à des faits imputables à un tiers revenait à exercer une forme de punition par ricochet incompatible avec les principes de l'État de droit. E\_\_\_\_\_, qui détenait des échanges électroniques avec la police de 2016 portant sur des appartements qu'il mettait à disposition des TDS, et établissant la tolérance des autorités à l'égard de ses activités, devait être entendu.

Il n'était pas un employé de E\_\_\_\_\_ mais d'F\_\_\_\_\_ Sàrl. La circonstance que E\_\_\_\_\_ et lui avaient le même conseil n'était pas pertinente.

Lors des débats parlementaires, le procureur général de l'époque avait notamment affirmé que la loi permettrait à des sociétés anonymes suisses de gérer légalement des salons, avec une structure professionnelle. Le législateur n'avait jamais exigé que le responsable du salon soit un actionnaire de la société ni une personne exerçant de manière indépendante. L'objectif de la loi, que le responsable gère le salon de manière personnelle et effective, ne permettait pas de limiter la relation juridique entre ce dernier et la société mettant les locaux à disposition.

Il remplissait toutes les conditions de l'indépendance d'une personne selon le droit du travail : signature individuelle, gestion financière, autonomie d'exploitation. L'accusation de prête-nom était grave et infondée.

G\_\_\_\_\_ avait été inscrite au registre des responsables dans des circonstances semblables aux siennes. E\_\_\_\_\_ avait été entendu à plusieurs reprises lors de précédentes demandes d'ouverture de salons par D\_\_\_\_\_ et à aucun moment la BTPI ne lui avait demandé qui était actionnaire ou ayant-droit économique. P\_\_\_\_\_ avait déposé en mars 2024 une demande d'ouverture de salon pour les mêmes locaux visés dans la procédure, « propriété » de D\_\_\_\_\_, mais le DIN envisageait un refus au motif qu'il exploitait déjà cinq établissements, alors qu'il lui avait quelques mois auparavant accordé l'ouverture d'un quatrième salon, la loi n'en acceptant pourtant que trois sauf exception. La seule explication était que ce dernier salon n'était pas lié à D\_\_\_\_\_, et il y avait manifestement de la part de l'autorité une application sélective de la loi, arbitraire et contraire à l'égalité de traitement.

La possibilité pour une société de gérer un salon était admise et l'argument selon lequel un tiers pourrait se cacher derrière un responsable salarié était dépourvu de fondement, cette possibilité existant dans la restauration et l'immobilier, où des sociétés pouvaient percevoir des revenus sans que les actionnaires soient tenus d'être honorables ou présents sur le terrain.

Le DIN admettait d'ailleurs que dans certains cas un contrat de travail soit envisageable, sans expliquer pourquoi il serait exclu pour un tiers responsable et autonome. Si l'ALCP était violé, il appartenait au parlement de modifier la loi.

**d.** Le 16 septembre 2025, le recourant a produit l'ordonnance du Ministère public du 14 septembre 2025 classant la poursuite contre E\_\_\_\_\_ pour usure par métier (art. 157 al. 1 et 2 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 - CP - RS 311.0), blanchiment d'argent (art. 305bis CP) et violation de l'art. 116 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI - RS 142.20) pour avoir depuis de nombreuses années loué, sous-loué ou mis à disposition de TDS des appartements, faute pour les éléments constitutifs des infractions d'être réalisés.

**e.** Le 10 novembre 2025, le DIN s'est déterminé sur l'ordonnance de classement.

L'abandon de la poursuite pénale était sans effet sur les manquements administratifs qui avaient conduit au constat du défaut d'honorabilité de E\_\_\_\_\_ et à une interdiction d'exploiter, tels que confirmés par la chambre administrative et le Tribunal fédéral.

Le contrôle de police qui avait donné lieu à l'ouverture de la procédure pénale avait eu lieu le 8 avril 2024, ce qui démontrait le peu de cas que E\_\_\_\_\_ faisait de l'arrêt de la chambre administrative du 18 mars 2024.

D\_\_\_\_\_ et son actionnaire majoritaire faisaient fi de l'art. 3 al. 3 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20), qui prévoyait que la location de la totalité d'un logement au travers de plates-formes de location constituait un changement d'affectation s'il durait plus de 90 jours par an.

Le DIN avait récemment validé l'enregistrement d'une personne responsable d'un salon de massage pour les locaux convoités par le recourant, que D\_\_\_\_\_ et E\_\_\_\_\_ avaient mis à sa disposition par un contrat de sous-location. Dans la mesure où les locaux avaient été repourvus, l'intérêt du recourant au recours faisait défaut.

**f.** Le 15 décembre 2025, le recourant a dupliqué.

Les considérations du DIN sur le défaut d'honorabilité de E\_\_\_\_\_ étaient sans pertinence. Ce dernier avait récemment obtenu un certificat de bonne vie et mœurs en vue de l'exploitation d'un salon. Il ne faisait l'objet d'aucune condamnation ni procédure pénale. Son honorabilité au sens de la LProst ne dépendait pas du respect

de la LDTR ni d'éventuels contentieux fiscaux. Il avait obtenu des documents du DIN démontrant que la BTPI connaissait depuis 2014 son activité de location d'appartements à des TDS et qu'il informait la BTPI. Son inscription avait été admise sans difficulté pour les salons « O\_\_\_\_\_ » et « N\_\_\_\_\_ » en 2019 et « Léopard » en 2022, ce qui démontrait que la location d'un appartement privé à des TDS n'était pas problématique jusqu'en 2022 en tout cas. Le revirement de jurisprudence concernant les salons dits « éclatés » était récent. Depuis l'arrêt de la chambre administrative du 18 mars 2024, il ne louait plus d'appartements à des TDS, et le DIN ne prétendait pas le contraire. Il n'avait été l'objet d'aucune interdiction d'exploitation un salon de massage, mais uniquement d'une interdiction de louer des appartements privés à des fins prostitutionnelles, à laquelle il se conformait. Cela étant, il n'était qu'actionnaire de D\_\_\_\_\_ et n'exploiterait pas le salon.

Le recourant offrait toute garantie d'honorabilité et de solvabilité, ce que le DIN ne contestait pas.

Sa volonté et celle de D\_\_\_\_\_ restaient inchangées. Il souhaitait toujours exploiter le salon « B\_\_\_\_\_ » dans les locaux de la rue C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_ souhaitait toujours lui remettre les locaux en vue de l'exploitation de ce salon. Il produisait une déclaration écrite de D\_\_\_\_\_ dans ce sens.

Depuis le mois de septembre 2024, les locaux étaient demeurés vides et inexploités. D\_\_\_\_\_ avait été contrainte de les sous-louer. Cette sous-location n'avait aucune incidence sur sa volonté d'exploiter le salon. À réception de l'arrêt de la chambre administrative, D\_\_\_\_\_ pourrait mettre un terme au contrat de sous-location. Il disposait ainsi toujours d'un intérêt au recours.

**g.** Le 17 décembre 2025, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

**h.** Il ressort de la consultation du RC le 6 mars 2026 que D\_\_\_\_\_ a pour buts le conseil et le développement dans les domaines de la communication de produits internet, ainsi que toute activité se rapportant directement ou indirectement à ce but. Elle a pour administrateur unique avec signature individuelle K\_\_\_\_\_ depuis le 24 septembre 2024. Le recourant n'apparaît en aucune qualité en relation avec D\_\_\_\_\_, soit ni comme administrateur ni comme fondé de procuration. L'extrait de D\_\_\_\_\_ ne mentionne par ailleurs aucun directeur ou fondé de pouvoir ou de procuration.

Selon l'art. 26 des statuts de D\_\_\_\_\_ du 9 novembre 2022, le conseil d'administration a notamment pour attributions intransmissibles et inaliénables d'exercer la haute direction de la société et d'établir les instructions nécessaires, de fixer l'organisation, les principes de la comptabilité, du contrôle financier et du plan financier, de nommer et révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation. L'art. 27 prévoit que le conseil d'administration peut déléguer tout ou partie de la gestion à un ou plusieurs de ses membres (délégués) ou à des tiers

(directeurs) conformément au règlement d'organisation, qui fixe les modalités de la gestion, détermine les postes nécessaires, en définit les attributions. Lorsque la gestion n'a pas été déléguée, elle est exercée conjointement par tous les membres du conseil d'administration.

G\_\_\_\_\_ apparaît comme administratrice avec signature individuelle de I\_\_\_\_\_ SA, laquelle a pour buts l'exploitation d'un ou plusieurs établissements, la prestation de services et de conseils dans le domaine des services à la personne, notamment l'encadrement et l'accompagnement (*coaching*), l'aide à l'accomplissement de soi, détente, libération de l'esprit, services de bien-être, ainsi que la mise à disposition d'espaces permettant d'atteindre ce but, ainsi que tous services y relatifs. La société peut recourir en tous lieux à tous actes ou opérations de quelque nature et importance qu'elles soient, dès lors qu'ils peuvent concourir ou faciliter la réalisation des activités visées ou qu'ils permettent de sauvegarder, directement ou indirectement, les intérêts de la société ou des entreprises avec lesquelles elle est en relation d'affaires. En outre, elle a pour but l'acquisition, la détention et la gestion de toutes participations dans des sociétés suisses ou étrangères, et plus généralement toute opération pouvant contribuer à la réalisation ou se rattacher directement ou indirectement à cet objet ; à l'exclusion de participations dans des sociétés non cotées auprès d'une bourse suisse et ayant un but immobilier. Elle peut effectuer toutes opérations commerciales, financières, mobilières ou immobilières se rapportant directement ou indirectement à son but pour autant qu'ils aient une affectation exclusivement commerciale ou industrielle.

Le recourant n'a pas produit d'avenant à son contrat de travail.

i. Il sera revenu en tant que de besoin dans la partie en droit sur les arguments et pièces produits 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 et 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. L'intimé soutient que le recourant n'aurait plus d'intérêt actuel au recours.
  - 2.1 Ont qualité pour recourir toutes les personnes qui sont touchées directement par une décision et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 60 al. 1 let. b LPA). Selon la jurisprudence, le recourant doit avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 ; ATA/422/2025 du 15 avril 2025 consid. 1.2 ; ATA/471/2024 du 16 avril 2024 consid. 2.1).

**2.2** Un intérêt digne de protection suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 138 II 42 consid. 1 ; 137 I 23 consid. 1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1157/2014 du 3 septembre 2015 consid. 5.2). L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 137 I 296 consid. 4.2 ; 136 II 101 consid. 1.1) ; si l'intérêt s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1) ou déclaré irrecevable (ATF 123 II 285 consid. 4).

**2.3** Il est toutefois exceptionnellement renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque cette condition de recours fait obstacle au contrôle de la légalité d'un acte qui pourrait se reproduire en tout temps, dans des circonstances semblables, et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, échapperait ainsi toujours à la censure de l'autorité de recours (ATF 140 IV 74 consid. 1.3.3 ; 139 I 206 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1157/2014 du 3 septembre 2015 consid. 5.2). Le Tribunal fédéral ajoute une condition supplémentaire, à savoir qu'en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 137 I 23 consid. 1.3.1 ; 136 II 101 consid. 1.1 et les arrêts cités) ou lorsqu'une décision n'est pas susceptible de se renouveler mais que les intérêts des recourants sont particulièrement touchés avec des effets qui perdureront (ATF 136 II 101 consid. 1.1 ; 135 I 79 consid. 1).

**2.4** En l'espèce, le recourant s'est vu refuser l'inscription au registre en sa qualité d'exploitant du salon, et au motif qu'il est, employé de D\_\_\_\_\_. Il affirme toujours vouloir exploiter un salon dans cette qualité. Il indique qu'il reprendra l'exploitation du salon de la rue C\_\_\_\_\_ si son recours devait être admis.

Il conserve ainsi un intérêt personnel et actuel à ce que soit tranchée la question de la possibilité d'inscrire au registre un employé de la société détenant les locaux affectés à un salon, de sorte qu'il sera entré en matière sur son recours.

**3.** Le recourant conclut à titre préalable à l'appel en cause de D\_\_\_\_\_.

**3.1** Selon l'art. 71 al. 1 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.

**3.2** En l'espèce, le litige a pour objet le refus de l'intimé d'inscrire le recourant sur le registre. Ce refus a pour effet que le recourant n'est pas admis à exploiter un salon de prostitution dans les locaux sis rue C\_\_\_\_\_. Il n'empêche cependant pas D\_\_\_\_\_ de sous-louer les locaux à un tiers, que ce soit d'ailleurs pour l'exploitation d'un salon ou à titre de logement. L'intimé a d'ailleurs exposé, sans être contredit par le recourant, qu'il avait inscrit un tiers dans le registre pour exploiter un salon de prostitution dans les mêmes locaux. Le recourant évoque pour sa part une sous-location temporaire par D\_\_\_\_\_. Quoi qu'il en soit, les intérêts de D\_\_\_\_\_ ne se confondent pas avec ceux du recourant et D\_\_\_\_\_ ne peut par ailleurs pas posséder d'intérêt propre à l'admission du recours dès lors que, comme

il sera vu plus loin, elle ne peut selon la LProst ni gérer de salon en sa qualité de personne morale ni attribuer cette gestion à un employé.

L'appel en cause ne D\_\_\_\_\_ ne sera partant pas ordonné.

4. Le recourant conclut à titre préalable à l'audition de G\_\_\_\_\_, E\_\_\_\_\_ et J\_\_\_\_\_ et à la production par l'intimé des auditions administratives de G\_\_\_\_\_ et de E\_\_\_\_\_ ayant conduit à leur enregistrement au registre des responsables de salons.

4.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas la juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier si elle acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). En outre, il n'implique pas le droit à l'audition orale ni à celle de témoins (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

4.2 En l'espèce, les parties se sont largement exprimées sur la situation des témoins et sa pertinence pour l'issue du litige. Le recourant n'indique pas quels éléments supplémentaires qu'il n'aurait pu produire par écrit l'audition des témoins pourrait apporter pour la solution du litige. Il sera vu plus loin que la réponse à la question de savoir si l'intimé pouvait refuser au recourant son inscription au registre en raison de son statut d'employé de D\_\_\_\_\_ ne nécessite pas d'entendre G\_\_\_\_\_. Celle-ci apparaît en effet au RC comme l'administratrice avec signature individuelle de la société I\_\_\_\_\_ SA détenant les locaux, succédant à J\_\_\_\_\_, de sorte que sa situation se distingue nettement de celle du recourant sous l'angle de la pratique administrative et du grief d'inégalité de traitement invoqués par celui-ci. Le même raisonnement s'applique à la production des auditions de G\_\_\_\_\_ et E\_\_\_\_\_ par la BTPI en vue de leur inscription au registre.

Il ne sera pas donné suite à la demande d'actes d'instruction.

5. Le litige a pour objet la conformité au droit de la décision par laquelle le département a refusé au recourant de l'inscrire au registre en qualité de responsable du salon de prostitution « B\_\_\_\_\_ » et de délivrer l'autorisation d'exploiter celui-ci.

La conclusion subsidiaire du recourant – tendant à ce que son inscription au registre soit ordonnée dès qu'il aura communiqué à l'intimé son inscription au RC en qualité d'administrateur avec signature individuelle de D\_\_\_\_\_ et/ou présenté un avenant au contrat de travail lui accordant un pourcentage sur le bénéfice du salon – est irrecevable en tant que ces propositions n'avaient pas été soumises à l'intimé lorsque la décision litigieuse a été prononcée, que la réalisation des conditions proposées apparaît future et incertaine et qu'elle créerait si elle survenait une

situation nouvelle que le recourant pourrait soumettre à l'intimé à l'appui d'une nouvelle demande.

**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 régler 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 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 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** Selon l'exposé des motifs du Conseil d'État à l'appui du projet de loi PL 10'447 du 10 mars 2009, les conditions personnelles énoncées à l'art 11 du projet (devenu l'art. 10 LProst), comprennent l'exercice des droits civils, « ce qui suppose bien entendu la majorité », et d'offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité concernant la sphère d'activité envisagée, ce qui implique une appréciation nuancée au vu de la production d'un extrait du casier judiciaire et des renseignements de police, aux fins de vérifier l'honorabilité de la personne visée, et cela même en l'absence de condamnation pénale ou de condamnation radiée, à l'instar d'autres clauses d'honorabilité prévues par la législation, soit notamment la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22) et le concordat sur les entreprises de sécurité, du 18 octobre 1996 (I 2 14). Parmi les infractions incompatibles figurent bien entendu l'exploitation de l'activité sexuelle (art. 195 CP) et la traite d'êtres humains (art. 182 CP ; exposé des motifs, p. 22). La même argumentation s'applique à la personne responsable d'une agence d'escorte (exposé des motifs, p. 26).

Lors de leur audition par la commission, le procureur général et le président du département des institutions ont déclaré : « [Le procureur général] relève que celui qui veut exploiter un salon doit être soit de nationalité suisse soit au bénéfice de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse. En même temps, la loi admet que les locaux peuvent être exploités par une société anonyme. [Le président du département] rappelle que le but de la disposition est de faire en sorte que le monde de la nuit ne tombe pas sous le coup de groupes, de mafias ou de réseaux étrangers. Si un salon est exploité par une SA de droit suisse, cela offre des garanties. Le but est de savoir qui fait quoi pour intervenir en cas de problème. Il ne sera pas délivré d'autorisation à une personne faisant l'objet, par exemple, de condamnations pour proxénétisme à Marseille. [Le procureur général] rend attentive la commission sur la possibilité d'être employé d'une SA sans avoir la nationalité suisse, ce qui pourrait constituer un moyen de détourner la loi » (rapport de la commission judiciaire et de la police du 17 novembre 2009, p. 18).

Au vote, la version actuelle de l'art. 9 al. 1 LProst a été acceptée à l'unanimité de la commission (rapport, p. 37).

Les discussions sur les conditions personnelles ont porté sur l'absence d'actes de défaut de biens, l'obligation de domicile, la clause de solvabilité, le problème des prête-noms et de leur sanction, l'obligation de tenir à jour le registre des TDS, l'impossibilité d'y satisfaire à distance (rapport, p. 38). Des comparaisons ont été faites avec l'obligation des tenanciers d'établissements tenus notamment d'être physiquement présents (rapport, p. 43).

**5.6** 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 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 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 BTPI procède à son inscription au registre des personnes responsables d'un salon (al. 4).

**5.7** 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 leur dépendance 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 ; (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 let. a à e ; (g) 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.

**5.8** L'art. 14 LProst prévoit que fait l'objet de mesures et sanctions administratives la personne responsable d'un salon : (a) qui n'a pas rempli son obligation d'annonce en vertu de l'art. 9 LProst ; (b) qui ne remplit pas ou plus les conditions personnelles de l'art. 10 ; (c) qui n'a pas procédé aux communications qui lui incombent en vertu de l'art. 11 ; (d) qui n'a pas respecté les obligations que lui impose l'art. 12 (al. 1). L'autorité compétente prononce, selon la gravité ou la réitération de l'infraction, (a) l'avertissement ; (b) la fermeture temporaire du salon, pour une durée de 1 à 6 mois, et l'interdiction d'exploiter tout autre salon, pour une durée analogue ; (c) la fermeture définitive du salon et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pour une durée de 10 ans (al. 2).

**5.9** À teneur de l'art. 319 al. 1 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), par le contrat individuel de travail, le travailleur s'engage, pour une durée déterminée ou indéterminée, à travailler au service de l'employeur et celui-ci à payer un salaire fixé d'après le temps ou le travail fourni (salaire aux pièces ou à la tâche).

Les éléments caractéristiques de ce contrat sont donc une prestation de travail, un rapport de subordination, un élément de durée et une rémunération (arrêts du Tribunal fédéral 4A\_53/2021 du 21 septembre 2021 consid. 5.1.3 ; 4A\_64/2020 du 6 août 2020 consid. 6.1 ; 4A\_10/2017 du 19 juillet 2017 consid. 3.1).

Le rapport de subordination revêt une importance primordiale dans la qualification du contrat de travail. Il s'agit de l'élément caractéristique essentiel du contrat de travail. Il présuppose que le travailleur est soumis à l'autorité de l'employeur pour l'exécution du contrat et cela au triple point de vue personnel, fonctionnel (organisation et contrôle), temporel (horaire de travail) et, dans une certaine mesure, économique (ATF 125 III 78 consid. 4, SJ 1999 I p. 385 ; 121 I 259 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 4A\_553/2008 du 9 février 2009 consid. 4.1). Le travailleur est assujéti à la surveillance, aux ordres et instructions de l'employeur ; il est intégré dans l'organisation de travail d'autrui et y reçoit une place déterminée (arrêts du Tribunal fédéral 4A\_53/2021 précité consid. 5.1.3.1 ; 4A\_64/2020 précité consid. 6.3.1 ; 4A\_10/2017 précité consid. 3.1). Ce lien de subordination est ainsi concrétisé par le droit de l'employeur d'établir des directives générales sur l'exécution du travail et la conduite des travailleurs dans son exploitation ; il peut également donner des instructions particulières (art. 324 d al. 1 CO).

Les critères formels, tels l'intitulé du contrat, les déclarations des parties ou les déductions aux assurances sociales, ne sont pas déterminants pour qualifier un contrat. Il faut bien plutôt tenir compte de critères matériels relatifs à la manière dont la prestation de travail est effectivement exécutée, tels le degré de liberté dans l'organisation du travail et du temps, l'existence ou non d'une obligation de rendre compte de l'activité et/ou de suivre les instructions, ou encore l'identification de la

partie qui supporte le risque économique (arrêts du Tribunal fédéral 4A\_53/2021 précité consid. 5.1.3.2 ; 2C\_714/2010 du 14 octobre 2010 consid. 3.4.2).

6. En l'espèce, l'intimé a retenu à l'appui de la décision querellée que le recourant est engagé par D \_\_\_\_\_ comme responsable du salon en qualité de travailleur à 50 % moyennant un salaire fixe mensuel de CHF 4'000.-, et que le lien de dépendance et de subordination propre au contrat de travail exclut l'indépendance et la garantie d'une gestion personnelle et effective exigées par l'art. 12 let. g LProst. Son salaire n'est pas élevé, aucune participation au chiffre d'affaires n'est prévue, le risque économique est assumé par D \_\_\_\_\_, et la signature individuelle dont il dispose sur le compte de D \_\_\_\_\_ ne vise qu'à lui permettre d'acquitter les frais de gestion et non d'influer suffisamment sur les décisions de portée majeure sur la structure, la marche des affaires et le développement de l'entreprise ou d'une partie de celle-ci. Le recourant n'occupe pas une fonction dirigeante suffisamment élevée pour être assimilée à un statut d'indépendant. Il est employé par F \_\_\_\_\_ Sàrl depuis 2016. E \_\_\_\_\_ a signé le contrat de travail et occupe une place importante au sein de D \_\_\_\_\_, dont il est actionnaire à 50 % au moins, il a signé pour D \_\_\_\_\_ le contrat de bail pour le salon, et a proposé au recourant de gérer le salon à la condition qu'il soit salarié de D \_\_\_\_\_. D \_\_\_\_\_ est ainsi omniprésente, par le biais notamment de E \_\_\_\_\_. Le modèle proposé tend à démontrer une volonté de gérer le salon ou de participer à sa gestion qui privera le recourant de son indépendance et de la possibilité d'une gestion véritablement personnelle du salon. Le modèle permet en réalité à une personne morale, D \_\_\_\_\_, d'exploiter un salon de massage, ce que la loi ne prévoit pas, et à ses actionnaires de percevoir une rémunération provenant de l'exploitation du salon, sans qu'il soit possible de vérifier préalablement que ces personnes remplissent les conditions d'honorabilité et de solvabilité.

**6.1** Le recourant objecte que rien ne l'empêche de gérer le salon en qualité d'employé d'une société dès lors qu'il répond à toutes les exigences de la LProst.

Il est établi que le recourant n'a pas d'antécédents pénaux ni de dettes ou poursuites qui constitueraient un obstacle à son inscription au registre et qu'il n'a pas été au cours des dix dernières années responsable d'un salon ou d'une agence d'escorte ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter.

Il n'est par ailleurs pas contesté que seule une personne physique peut revêtir la qualité d'exploitant de salon selon la loi. Selon l'art. 9 LProst, c'est en effet une « personne physique » qui doit annoncer sa qualité d'exploitante (al. 1). Ses coordonnées décrites à l'al. 2 – civilité, nom, prénom, date de naissance – sont celles d'une personne physique. Sous la note marginale « procédure d'annonce », l'art. 9 al. 1 RProst mentionne certes 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. Cependant, les documents à produire par la personne qui fait l'annonce, selon l'al. 2 – pièce d'identité, titre de séjour, certificat de capacité civile et extrait du casier judiciaire – se rapportent à une personne physique. Enfin, la plupart des conditions – nationalité ou titre de séjour, antécédents, comportement,

garantie d'honorabilité, responsabilité d'un salon – attendues de l'exploitant par l'art. 10 let. a, b, c et e LProst sont celles d'une personne physique. L'art. 12 let. g LProst pose enfin l'obligation pour le responsable d'exploiter le salon de manière « personnelle et effective ». L'art. 10 let. a LProst exige la titularité d'une autorisation pour « exercer une activité indépendante en Suisse ».

Il est vrai, comme le souligne le recourant, que l'art. 9 al. 3 LProst envisage que les locaux utilisés pour la prostitution soient mis à disposition par une « personne morale » et il n'est pas contesté en l'espèce que D\_\_\_\_\_ « détient » les locaux du \_\_\_\_\_, rue C\_\_\_\_\_, par quoi il faut comprendre qu'elle en est la locataire principale, et qu'elle les « met à disposition ». La personne morale n'est ainsi évoquée par la loi qu'en lien avec la mise à disposition des locaux.

Sur ce point, les déclarations du procureur général et du conseiller d'État en charge du DIN lors de leur audition par la commission en 2009, citées plus haut et auxquelles se réfère le recourant, selon lesquelles l'exploitation d'un salon « par une SA de droit suisse » offrirait des garanties, ne traduisent que l'opinion de ces derniers, mais n'établit pas que la gestion pourrait être exercée par une personne morale. Tout indique en effet dans les travaux préparatoires cités plus haut que le législateur entendait réserver l'exploitation d'un salon et les responsabilités qui en résultent aux personnes physiques.

Le recourant fait valoir, à juste titre, qu'il y a forcément 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 perçoit 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.

Il reste à examiner l'effet du contrat de travail sur la qualité d'exploitant du recourant.

Le recourant soutient que c'est bien lui, dans sa qualité de personne physique, qui assumera toutes les obligations que la LProst impose à l'exploitant de salon, sans que son statut d'employé de D\_\_\_\_\_ n'y change rien.

L'intimé craint que le recourant ne disposera pas dans ces conditions de l'autonomie requise pour une gestion personnelle du salon telle qu'exigée par la loi.

La crainte de l'autorité apparaît fondée.

Le recourant a été engagé par D\_\_\_\_\_ pour gérer le salon. Il suit de là qu'il assumera cette gestion dans sa qualité de travailleur et se trouvera avec son employeur dans le rapport de subordination typique du contrat de travail, avec notamment l'obligation d'obéir aux instructions de ce dernier.

Certes, la nature et la portée de ces instructions sont inconnues, et rien dans les buts de D\_\_\_\_\_ tels qu'ils ressortent du RC n'indique quel type de gestion serait envisagée – la gestion d'un salon n'apparaît d'ailleurs pas dans les buts ou les statuts de la société. Le recourant soutient qu'il agira librement.

Le simple assujettissement de principe du travailleur à son employeur suffit cependant pour réduire l'autonomie que la loi exige dans sa gestion d'un salon, sans qu'il soit nécessaire de déterminer la nature des instructions qui pourront être données, ni d'ailleurs par qui exactement elles le seront. Il est ainsi indifférent que E\_\_\_\_\_, actionnaire à 50 % de D\_\_\_\_\_, puisse, comme semble le craindre l'intimé, vouloir contrôler *de facto* ou à tout le moins exercer une influence sur la gestion du salon. C'est le statut de travailleur du recourant pour exercer la gestion du salon qui est en soi problématique et exclut que le salon soit exploité de manière « personnelle et effective » au sens de l'art. 12 let. g LProst.

Au rapport de subordination propre au contrat de travail s'ajoute le fait que les charges d'exploitation seront payées par le compte de la société. Il suit de là que c'est D\_\_\_\_\_ qui non seulement assure la trésorerie, mais également assume le financement et le risque économique et perçoit les profits.

Le recourant fait certes valoir, à ce propos, qu'il dispose d'une totale latitude et d'un accès à au moins un compte de la société. Il ne résulte cependant pas du RC qu'il serait organe ou directeur de la société ni qu'il pourrait valablement la représenter et donc l'engager. Il ne peut pas non plus prendre les décisions d'investissement et de financement, mais au mieux disposer du solde du compte. Il ne jouit ainsi pas de l'autonomie nécessaire pour assurer la gestion financière du salon.

Le poids et le rôle économique de D\_\_\_\_\_ suffisent ainsi pour, sinon en faire la gérante, du moins l'associer de façon significative à la gestion du salon. De l'investissement et du financement de l'activité du salon dépendent en effet étroitement l'effectivité de sa gestion et le respect des conditions légales. Sans autonomie économique et financière, le recourant ne peut assumer les responsabilités de la gestion que lui impose la loi. Ainsi, l'entreprise au sens économique que constitue le salon apparaît être plutôt celle de D\_\_\_\_\_ que du recourant. Or, il a été vu que la LProst ne prévoit pas qu'une personne morale puisse gérer un salon.

L'intimé fait encore valoir qu'il ne pourrait dans les circonstances du cas d'espèce vérifier la moralité de l'exploitant s'agissant d'une personne morale. Cet argument est pertinent. Il a été vu que 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. La crainte de l'intimé apparaît ainsi fondée. Le recourant ne saurait prétendre décorrélérer l'entreprise économique de la personne physique assumant la gestion du salon et que seule cette

dernière soit assujettie aux contrôles. L'exploitation du salon constitue une entreprise unique.

L'intimé a encore exposé qu'il aurait pu en aller différemment si le recourant avait assumé une position dirigeante et été intéressé économiquement à l'entreprise. Cette question peut demeurer théorique, étant observé qu'en l'espèce le recourant ne documente ni même ne soutient avoir été élevé à une telle position.

Enfin, le fait que les législations ou les pratiques d'autres cantons diffèrent et permettent à l'employé d'une société d'assumer en cette qualité la gestion d'un salon auquel celle-ci fournit les locaux, ainsi que l'a documenté le recourant, est sans portée pour la solution du litige, la législation applicable en l'espèce ne permettant pas, ainsi qu'il a été vu, cette possibilité.

## **6.2** Le recourant fait encore valoir une inégalité de traitement.

**6.2.1** Une décision viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 V 316 consid. 6.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_774/2014 du 21 juillet 2017 consid. 9.1 ; ATA/910/2023 du 25 août 2023 consid. 3.4).

**6.2.2** Selon le recourant, la pratique de l'intimé différencierait selon les cas.

Il cite l'exemple de G\_\_\_\_\_. Celle-ci apparaît cependant au RC comme l'administratrice avec signature individuelle de la société I\_\_\_\_\_ SA détenant les locaux, de sorte que sa situation se distingue nettement de celle du recourant sous l'angle de la position dirigeante.

Le recourant mentionne également le cas de P\_\_\_\_\_, auquel la BTPI avait selon lui refusé l'autorisation d'exploiter un salon de D\_\_\_\_\_ au motif qu'il disposait déjà de l'autorisation d'exploiter cinq salons (alors que la loi n'en acceptait que trois), ce qui ne pouvait s'expliquer que par l'absence de lien avec D\_\_\_\_\_. On ne saisit cependant pas en quoi la situation de P\_\_\_\_\_ serait semblable à celle du recourant.

Il suit de là que le grief d'inégalité de traitement doit être écarté.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

- 7.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- 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 31 janvier 2025 par A\_\_\_\_\_ contre la décision du département des institutions et du numérique du 13 décembre 2024 ;

**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 Manuel BOLIVAR, avocat du recourant, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Claudio MASCOTTO, Eleanor MCGREGOR, Joanna JODRY, Justine BALZLI, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :