

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3634/2022-EXPLOI

ATA/1346/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 4 décembre 2025

1^{ère} section

dans la cause

A_____

représentée par Me Dimitri TZORTZIS, avocat

recourante

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimé

EN FAIT

A. a. A_____ a été, jusqu'au 7 avril 2023, la responsable du salon de massage B_____ (ci-après : B_____), exploité à Genève par C_____ SA.

b. Le 1^{er} novembre 2021, la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (ci-après : BTPI) a procédé à un contrôle du salon.

Selon le rapport établi le 16 novembre 2021, la BTPI avait été mise en présence d'D_____, travailleuse du sexe de nationalité roumaine qui exerçait sur place. Celle-ci n'était pas au bénéfice d'un titre de séjour mais avait affirmé qu'une demande de permis était en cours. La BTPI avait alors adressé une demande à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) pour savoir si D_____ était autorisée à exercer au moment du contrôle. Par courriel du 16 novembre 2021, l'OCPM lui avait répondu que le dossier d'D_____ était incomplet, qu'il avait été classé le 29 octobre 2021 et qu'elle n'était donc pas en droit de travailler lors du contrôle.

c. Par ordonnance pénale du 2 décembre 2021 (n° 1_____), le service des contraventions a condamné A_____ à une amende de CHF 1'000.- pour avoir contrevenu à son obligation d'annonce (employé étranger) le 1^{er} novembre 2021.

A_____ a fait opposition à l'ordonnance.

d. Le 4 décembre 2021, la BTPI a procédé à un nouveau contrôle du salon.

Selon le rapport établi le 6 décembre 2021, la BTPI avait été mise en présence d'D_____, qui n'était pas au bénéfice d'un titre de séjour mais avait affirmé qu'une demande de permis était en cours. La BTPI avait alors adressé une demande à l'OCPM pour savoir si la travailleuse était autorisée à exercer au moment du contrôle. Par courriel du 6 décembre 2021, l'OCPM lui avait répondu que son employeur, C_____ SA, avait déposé une demande de permis de séjour L en mars 2020. Celle-ci n'ayant pas répondu à ses demandes, le dossier d'D_____ avait été classé sans suite en septembre 2021. Elle n'était donc pas en droit de travailler lors du contrôle.

e. Par courrier du 20 janvier 2022, le département de la sécurité, de la population et de la santé (ci-après : DSPS), devenu le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN), a informé A_____ qu'au vu des faits constatés les 1^{er} novembre et 4 décembre 2021, il lui reprochait d'avoir manqué à son devoir de s'assurer que les travailleuses du sexe exerçant dans son salon ne contreviennent pas à la législation, soit celle sur le séjour et le travail des étrangers. Il envisageait donc de lui infliger une mesure et/ou une sanction administrative et lui impartissait un délai pour se déterminer.

f. Par ordonnance pénale du 2 février 2022 (n° 2_____), le service des contraventions a condamné A_____ à une amende de CHF 1'000.- pour avoir contrevenu à son obligation d'annonce (employé étranger) le 6 décembre 2021.

A_____ a fait opposition à l'ordonnance.

g. Le 9 février 2022, la BTPI a procédé à un nouveau contrôle du salon.

Selon le rapport établi le 10 février 2022, la BTPI avait été mise en présence de E_____, travailleuse du sexe de nationalité française, laquelle n'avait pas été en mesure de présenter une autorisation de travail valable. Le 10 février 2022, la police avait pris contact avec A_____ pour l'informer de la situation. Celle-ci avait répondu que E_____ n'avait pas d'autorisation de travail ni n'était censée se trouver au salon.

h. Par ordonnance pénale du 24 février 2022 (n° 3_____), le service des contraventions a condamné A_____ à une amende de CHF 1'000.- pour avoir contrevenu à son obligation d'annonce (employé étranger) le 9 février 2022.

i. A_____ a fait opposition à l'ordonnance.

j. Par courrier du 8 mars 2022, le DIN, a informé A_____ avoir été saisi d'un « second » rapport, établi à l'issue d'un contrôle effectué le 9 février 2022, au cours duquel la police avait constaté que E_____ exerçait la prostitution au sein du salon sans être au bénéfice d'une autorisation de travail. Lorsque la BTPI l'avait contactée par téléphone, A_____ avait confirmé que E_____ n'avait pas d'autorisation de travail ni n'était censée se trouver dans le salon.

A_____ avait ainsi manqué à son devoir de s'assurer que les travailleuses du sexe qui exerçaient dans son salon ne contrevenaient pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers. Depuis 2021, elle avait fait l'objet de cinq sanctions et avertissements de nature administrative en raison d'infractions commises dans le cadre de l'exploitation de son salon. La plus récente de ces décisions, rendue le 10 janvier 2020, concernait des faits similaires.

Le DIN envisageait ainsi de prononcer la fermeture provisoire du salon, pour une durée d'un mois, en sus de l'amende. Un délai au 8 avril 2022 était imparti à A_____ pour se déterminer.

k. Après plusieurs échanges d'écritures, le DIN a, par décision du 30 septembre 2022, prononcé un avertissement à l'encontre d'A_____, lui a infligé une amende de CHF 1'500.- et a fixé l'émolument de décision à CHF 100.-.

A_____ avait fait travailler D_____, au sein de son salon, le 1^{er} novembre 2021, alors que celle-ci était démunie de toute autorisation de travail. Elle avait persisté à la faire travailler, sans autorisation de travail, lors d'un contrôle effectué le 6 décembre 2021, alors qu'elle avait été informée, à l'issue du premier contrôle, que la travailleuse ne disposait pas d'autorisation de travail. Elle avait affirmé que l'OCPM n'avait jamais informé D_____ ni elle-même que la demande avait été classée, deux jours après le premier contrôle. Elle avait également indiqué qu'elles étaient toutes les deux convaincues que la travailleuse pouvait exercer son activité en toute légalité. Ces explications avaient été corroborées par le dossier produit de l'OCPM et démontraient qu'A_____ avait pu se trouver dans l'erreur, lors du

premier contrôle. En revanche, elles ne trouvaient pas application pour le contrôle ultérieur, effectué le 6 décembre 2021, dès lors que la BTPI l'avait, dans l'intervalle, informée qu'D_____ ne disposait d'aucun titre de séjour valable et que l'exploitante avait été déclarée en contravention. En sa qualité d'exploitante d'un salon de massages, elle était tenue de clarifier immédiatement la situation avec l'OCPM et de ne plus laisser l'intéressée travailler dans son salon aussi longtemps qu'elle ne s'était pas assurée qu'elle était autorisée à le faire.

Par ailleurs, le 9 février 2022, E_____ se trouvait dans le salon sans disposer d'une autorisation de travail valable. A_____ avait alors expliqué que la travailleuse n'était pas censée s'y trouver et qu'elle était revenue à son insu, ne se prostituant pas lors du contrôle et qu'une autre hôtesse avait dû lui ouvrir la porte. Or, A_____ avait déjà fait l'objet d'une précédente décision (10 janvier 2020) pour des faits similaires ; il lui avait été rappelé qu'elle était tenue de savoir en tout temps qui se prostituait dans son salon et de le gérer de manière personnelle et effective ou de désigner un remplaçant en cas d'absence.

Par conséquent, A_____ n'avait pas pris les mesures nécessaires afin de s'assurer du respect, par D_____ (lors du contrôle du 6 [recte : 4] décembre 2021) et E_____, des exigences légales afférentes au séjour et au travail des ressortissants étrangers.

Les sanctions prononcées tenaient également compte de la réitération des infractions, de ses nombreux antécédents et de sa persistance à contrevenir à ses obligations légales.

- B. a.** Par acte remis à la poste le 3 novembre 2022, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant principalement à son annulation. À titre préalable, elle a notamment requis la suspension de la procédure.

Elle ne recourait qu'en ce qui concernait les faits et les griefs reprochés en lien avec D_____.

b. Le DIN a conclu à la suspension de la procédure.

c. Par décision du 6 décembre 2022, la chambre administrative a prononcé la suspension de la procédure.

d. Par décision du 20 mars 2024, elle a prononcé la reprise et la suspension à nouveau de la procédure.

- C. a.** Par jugement du 28 janvier 2024, le Tribunal de police a notamment déclaré A_____ coupable d'infraction à l'art. 32a de l'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne 1 et ses États membres, ainsi qu'entre les États membres de l'Association européenne de libre-échange du 22 mai 2002 (OLCP - RS 142.203) *cum* art. 9 OLCP en lien avec les faits visés dans l'ordonnance pénale n° 3_____ du 24 février 2022.

A_____ avait indiqué que E_____ s'était présentée à l'improviste le 9 février 2022 au salon pour demander quand elle pourrait travailler à nouveau et qu'elle ne travaillait pas le jour du contrôle. Le Tribunal de police n'était toutefois pas convaincu par ces explications qui n'étaient pas crédibles.

b. Par arrêt du 29 juillet 2024, la chambre pénale d'appel et révision a rejeté l'appel formé par A_____ contre le jugement du 28 janvier 2024.

C'était sans arbitraire que le Tribunal de police avait retenu que E_____ était en exercice au salon le soir des contrôles et qu'elle n'avait pas été annoncée à l'autorité administrative compétente antérieurement.

L'arrêt n'a pas fait l'objet d'un recours.

c. Par jugement du 21 juin 2024, le Tribunal de police a acquitté A_____ d'infraction à l'art. 32a OLCP en lien notamment avec les ordonnances pénales des 2 décembre 2021 et 2 février 2022, soit les faits concernant D_____.

Le jugement produit par la recourante ne contient que son dispositif.

D. a. Par décision du 30 avril 2025, la chambre administrative a prononcé la reprise de la procédure.

b. Le DIN a conclu à ce que la chambre administrative confirme le montant de l'amende, nouvellement fixé à CHF 1'000.-, et au rejet du recours pour le surplus.

La situation de la recourante avait évolué depuis le prononcé de l'amende. Elle n'exploitait plus de salon de massages dans le canton. Les autorités pénales l'avaient acquittée de l'infraction à l'art. 32a OLCP à l'égard d'D_____, pour les contrôles des 1^{er} novembre et 6 décembre 2021. Elles l'avaient en revanche condamnée pour infraction à l'art. 32a OLCP, pour avoir fait travailler E_____ sans autorisation de travail le 9 février 2022.

Dès lors, dans la mesure où la recourante avait été acquittée de la violation retenue à l'art. 32a OLCP, il renonçait également à retenir une violation de la loi en lien avec le second contrôle effectué le 6 décembre 2021. Il confirmait le prononcé d'une amende et d'un avertissement pour avoir fait travailler E_____ dans son salon sans autorisation de travail préalable.

Compte tenu des nombreux antécédents de la recourante et de sa persistance à enfreindre ses obligations légales, le montant de l'amende était fixé à CHF 1'000.-.

c. Dans sa réplique, la recourante a conclu à l'annulation de la décision du 30 septembre 2022 et à ce qu'il lui soit donné acte qu'elle ne s'opposait pas au prononcé d'un avertissement ni d'une amende de CHF 500.-.

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

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. Il convient de délimiter l'objet du litige.

2.1 L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/799/2025 du 22 juillet 2025 consid. 3.1 et l'arrêt cité).

2.2 En l'espèce, la décision querellée a trois objets, soit un avertissement prononcé à l'encontre de la recourante, une amende de CHF 1'500.- prononcée à son endroit ainsi qu'un émolument de décision de CHF 100.-.

Dans son recours, la recourante a indiqué ne recourir qu'en ce qui concernait les faits et les griefs reprochés en lien avec D_____. Elle ne conteste donc pas les faits reprochés en lien avec E_____, qui ont également fondé la décision de l'autorité. Elle n'a pas non plus expressément contesté le prononcé de l'avertissement ni celui de l'émolument de décision. Dans ses écritures après la reprise de la procédure, elle a conclu à ce qu'il lui soit donné acte qu'elle ne s'opposait pas au prononcé d'un avertissement.

Le litige ne porte donc que sur le bien-fondé de l'amende de CHF 1'500.- (ramenée ensuite à CHF 1'000.- par l'intimée) prononcée à l'endroit de la recourante. L'avertissement et l'émolument de décision ne sont pas litigieux.

3. Se pose la question de la prescription de l'amende infligée le 30 septembre 2022.

3.1 La prescription est une question de droit matériel qu'il y a lieu d'examiner d'office lorsqu'elle joue en faveur de l'administré (ATF 138 II 169 consid. 3.2 ; ATA/264/2025 du 17 mars 2025 consid. 3.1 ; ATA/949/2024 du 14 août 2024 consid. 3).

3.2 Ni la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst - I 2 49), ni le règlement d'exécution de la loi sur la prostitution du 14 avril 2010 (RProst - I 2 49.01) ni la LPA ne contiennent de disposition réglant la question de la prescription.

Il s'agit d'une lacune proprement dite, dès lors que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû fixer et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi, laquelle doit être comblée par le juge (ATA/1251/2025 du 7 novembre 2025 consid. 8.2 ; ATA/949/2024 précité consid. 3.1 ; ATA/1308/2020 du 15 décembre 2020 consid. 3a). Dans la mesure notamment où les amendes administratives prévues par la législation cantonale sont de nature pénale (ATA/1293/2025 du 21 novembre 2025 consid. 2.3), il y a lieu de faire

application, par analogie, de l'art. 109 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0), à teneur duquel la prescription de l'action pénale est de trois ans pour les contraventions, soit les infractions passibles d'une amende (art. 103 CP ; ATA/1251/2025 précité consid. 8.2 ; ATA/264/2025 du 17 mars 2025 consid. 3.2).

3.3 La prescription court dès le jour où l'auteur a exercé son activité coupable (art. 98 let. a CP). Elle ne court plus si, avant son échéance, un jugement de première instance a été rendu (art. 97 al. 3 CP).

3.4 En l'espèce, l'intimé a infligé à la recourante un avertissement et une amende de CHF 1'500.- le 30 septembre 2022 pour des faits qui se sont produits respectivement les 6 décembre 2021 et 9 février 2022. Après la reprise de la procédure et à la suite de l'issue de la procédure pénale, l'intimé a indiqué renoncer à retenir une violation de la loi en lien avec le contrôle effectué le 6 décembre 2021. En revanche, il a confirmé le prononcé de l'amende, réduite à CHF 1'000.-, et de l'avertissement pour les faits survenus le 9 février 2022 en lien avec E_____, que la recourante a fait travailler dans son salon sans autorisation de travail préalable. Seul ce complexe de faits reste ainsi litigieux.

La prescription a commencé à courir le 9 février 2022, soit le jour où l'infraction en lien avec E_____ a été commise (art. 98 let. a CP). Il en découle que les faits reprochés sont prescrits depuis le 9 février 2025, soit avant le prononcé du présent arrêt et au demeurant pendant la suspension de la procédure sollicitée par les deux parties.

Il y a donc lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée en tant qu'elle prononce une amende de CHF 1'500.- à l'encontre de la recourante.

- 4.** Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 LPA). Celle-ci sera fixée à CHF 500.-, dans la mesure où l'admission du recours se fonde exclusivement sur l'avènement de la prescription.

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 novembre 2022 par A_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 30 septembre 2022 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du département des institutions et du numérique du 30 septembre 2022 en tant qu'elle prononce une amende de CHF 1'500.- à l'encontre d'A_____ ;

la confirme pour le surplus ;

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

alloue à A_____ une indemnité de procédure de CHF 500.-, à la charge de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), 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 Dimitri TZORTZIS, avocat de la recourante, 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 :

C. MEYER

le président siégeant :

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :