

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/355/2015-EXPLOI

ATA/1064/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 octobre 2015

1^{ère} section

dans la cause

Madame X_____

représentée par Me Arnaud Moutinot, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

EN FAIT

- 1) À une date indéterminée, Madame X_____ s'est annoncée à la brigade des mœurs de la police (ci-après : la police) en tant que responsable du salon de massages « X_____ » (ci-après : le salon), sis à la rue Y_____ à Genève. Elle était précédemment titulaire de l'entreprise individuelle « X_____ » jusqu'à sa radiation en 2011, active dans le même domaine et sise à la même adresse.
- 2) Le 8 octobre 2012, la police a établi un rapport de renseignements, communiqué au département de la sécurité, devenu depuis lors le département de la sécurité et de l'économie (ci-après : le département), au sujet de Mme X_____. Lors d'un contrôle effectué le 16 août 2012 dans son salon, il était apparu que l'une des femmes s'y adonnant à la prostitution, de nationalité espagnole, n'était au bénéfice d'aucune autorisation de travail valable. Questionnée à ce sujet, Mme X_____ avait expliqué qu'elle s'était acquittée des démarches nécessaires en vue de l'annonce de l'intéressée. Après vérification, il s'était avéré qu'elle avait présenté à deux reprises de telles demandes, pour les mois de juillet et août 2012, qui avaient été refusées.
- 3) Par courrier du 31 octobre 2012, le département a informé Mme X_____ qu'il envisageait de prononcer à son encontre un avertissement ainsi qu'une amende administrative en relation avec ces faits, l'invitant à se déterminer.
- 4) Le 12 novembre 2012, Mme X_____ a expliqué au département qu'elle savait devoir « noter et suivre le temps passé par chacune de manière précise ». Elle s'excusait pour cette inadvertance et s'engageait à faire le nécessaire pour ne pas réitérer de tels manquements.
- 5) Par décision du 26 novembre 2012, le département a prononcé à l'encontre de Mme X_____ un avertissement ainsi qu'une amende administrative de CHF 500.- pour ne pas s'être assurée que les personnes exerçant la prostitution au sein de son salon ne contrevenaient pas à la législation.
- 6) N'ayant fait l'objet d'aucune contestation, cette décision est entrée en force.
- 7) Le 26 septembre 2013, la police a établi un nouveau rapport de renseignements, transmis au département, concernant Mme X_____. Lors d'un contrôle effectué le 19 septembre 2013 dans son salon, il était apparu que deux femmes, de nationalité espagnole, n'avaient pas pu présenter une autorisation de travail valable, l'une d'entre elles n'étant pas non plus enregistrée auprès de ses services pour exercer la prostitution. Elles avaient en outre allégué n'être que de passage dans l'établissement, alors qu'elles s'y trouvaient en tenue légère et que

les recherches effectuées avaient mis en évidence qu'elles avaient déjà fait l'objet d'un contrôle au mois de juin 2013.

- 8) Par courrier du 29 octobre 2013, le département a informé Mme X_____ qu'il envisageait de prononcer à son encontre un avertissement ainsi qu'une amende administrative en relation avec ces faits, l'invitant à se déterminer.
- 9) À l'issue du délai imparti, Mme X_____ ne s'est pas déterminée.
- 10) Par décision du 21 novembre 2013, le département a prononcé à l'encontre de Mme X_____ un avertissement ainsi qu'une amende administrative de CHF 1'000.- pour ne pas s'être assurée que les personnes exerçant la prostitution dans son salon ne contrevenaient pas à la législation.
- 11) Le 15 juillet 2014, la police a établi un rapport de renseignements, transmis au département, concernant Mme X_____. Lors d'un contrôle effectué le 10 juillet 2014, à 21h54, dans son salon, il était apparu que trois jeunes femmes de nationalité espagnole, identifiées comme étant Mesdames Z_____, A_____ et B_____, n'avaient pas pu présenter une autorisation de travail valable, la dernière nommée ne s'étant au surplus pas annoncée à la police pour exercer la prostitution. Mme X_____ ne se trouvant pas au salon lors de la venue de la police, le registre du personnel n'avait pas pu faire l'objet d'un contrôle. L'intéressée avait néanmoins été avisée téléphoniquement de la situation.
- 12) Par courrier du 21 août 2014, envoyé à l'adresse « route C_____, D_____ », le département a informé Mme X_____ qu'il envisageait de prononcer à son encontre un avertissement et une amende administrative en relation avec ces faits, l'invitant à se déterminer.
- 13) Ce courrier a été retourné le 25 août 2014 au département avec la mention « le destinataire est introuvable à l'adresse indiquée ».
- 14) Le 1^{er} septembre 2014, le département a demandé à la police de procéder à la notification de son courrier du 21 août 2014 à Mme X_____.
- 15) À l'issue du délai imparti, Mme X_____ ne s'est pas déterminée.
- 16) Par décision du 24 septembre 2014, expédiée par courrier recommandé à l'adresse « route C_____, D_____ », le département a prononcé à l'encontre de Mme X_____ un avertissement ainsi qu'une amende administrative de CHF 2'000.- pour ne pas s'être assurée que les personnes exerçant la prostitution dans son salon ne contrevenaient pas à la législation.
- 17) Ce courrier a été retourné le 26 septembre 2014 au département avec la mention « a déménagé ; délai de réexpédition expiré ».

- 18) Le département a réexpédié cette décision à Mme X_____, à l'adresse du salon, la police y ayant constaté la présence d'une boîte aux lettres à son nom.
- 19) N'ayant pas été contestée, cette décision est entrée en force.
- 20) Le 30 octobre 2014, la police a établi un nouveau rapport de renseignements, transmis au département, concernant Mme X_____. Lors d'un contrôle effectué le 21 octobre 2014 entre 16h00 et 16h45 dans son salon, il était apparu que Mme B_____, de nationalité espagnole, était démunie de toute autorisation de travail, la durée de nonante jours autorisée ayant été dépassée. Mme X_____ avait expliqué que l'intéressée se contentait de dormir dans le salon, en attendant le dépôt d'une demande de permis de séjour en sa faveur. Interrogée à son tour, Mme B_____ avait toutefois affirmé être « en activité », la tenancière du salon ne l'ayant jamais informée de sa situation du point de vue de la police des étrangers. Il était également apparu que les personnes travaillant dans l'établissement ne recevaient pas de quittances de la part de Mme X_____, cette dernière n'ayant pas non plus été en mesure de présenter le registre du personnel.
- 21) Par courrier du 3 novembre 2014, le département a informé Mme X_____ qu'il envisageait de prononcer à son encontre la fermeture de son établissement et de lui interdire d'exploiter tout autre salon, pour une durée de un à six mois, ainsi que de lui infliger une amende administrative en relation avec ces faits, l'invitant à se déterminer.
- 22) a. Le 15 décembre 2014, Mme X_____ s'est déterminée, concluant à ce que le département renonce à prononcer la fermeture temporaire de son salon.

Lors du contrôle du 21 octobre 2014, elle n'avait pas été en mesure de présenter le registre du personnel, au demeurant régulièrement tenu à jour, ni les quittances des prestations qu'elle fournissait, moyennant finances, aux prostituées, dès lors qu'elle ne conservait pas les documents administratifs et comptables dans son établissement. Depuis le prononcé des précédentes sanctions, elle s'assurait que les prostituées soient au bénéfice de toutes les autorisations requises et n'avait hébergé Mme B_____, pour laquelle les « 90 jours fatidiques » n'étaient que récemment échus, « par humanité », celle-ci ayant quitté l'établissement depuis lors. Elle n'était du reste débitrice d'aucun devoir d'information à l'égard des prostituées, de sorte qu'il ne lui appartenait pas de les tenir au courant de l'échéance de leur titre de séjour. Avant même le prononcé de la sanction du 24 septembre 2014, qui ne pouvait être considérée comme un antécédent, ce d'autant qu'elle n'avait pas pu se déterminer à ce propos, le courrier du département du 21 août 2014 ne lui étant jamais parvenu, elle avait efficacement repris en mains la gestion administrative de son salon, créant et maintenant à jour le registre du personnel, tout en procédant scrupuleusement à l'émission de quittances. Les sanctions envisagées ne respectaient en tout état de cause pas le principe de proportionnalité, la fermeture de son salon la privant de son unique

source de revenus, tout comme les personnes y travaillant, portant ainsi lourdement atteinte à leur liberté économique.

b. Elle a annexé à son courrier :

- un « registre du personnel » comportant les entrées « nom », « prénom », « date de naissance », « nationalité », « passeport », « arrivée », « départ », « remarques », complétées pour quatre femmes arrivées entre les mois de juillet et novembre 2014 ;
- six copie de quittances comportant les indications : reçu « CHF 560.- » de « Mme E_____ » pour « location chambre du 24.1.2014 », Genève le « 11.24.14 » ; reçu « CHF 400.- » de « F_____ » pour « location chambre du 24.1.2014 », Genève le « 11.24.14 » ; reçu « CHF 560.- » de « Mme I_____ » pour « location chambre du 24.1.2014 ». Genève le « 11.24.14 » ; reçu « CHF 600.- » de « Mme I_____ » pour « location chambre du 10.16.2014 », Genève le « 11.16.14 » ; reçu « CHF 600.- » de « Mme E_____ » pour « location chambre du 3.9.11.2014 », Genève le « 9.11.14 » ; reçu « CHF 400.- » de « [illisible] H_____ » pour « location chambre du 7.11 [illisible] ».

23) Par décision du 17 décembre 2014, le département a ordonné la fermeture du salon pour un mois, interdit à Mme X_____ d'exploiter tout autre établissement pour la même durée et l'a condamnée à une amende administrative de CHF 3'000.-.

Le contrôle effectué par la police dans son salon le 21 octobre 2014 avait mis en évidence qu'une prostituée y exerçait son activité sans être au bénéfice d'une autorisation de travail, que Mme X_____ ne disposait d'aucun registre du personnel et qu'elle ne remettait pas de quittances aux personnes qui travaillaient dans son établissement, les documents ultérieurement versés au dossier ne respectant pas les exigences légales, à défaut de mention de l'identité complète des intéressés et de signature lisible. Mme X_____ avait été sanctionnée, les 28 novembre 2012, 21 novembre 2013 et 24 septembre 2014 pour avoir permis à des prostituées d'exercer dans son salon, alors qu'elles ne bénéficiaient d'aucun titre de séjour, soit des faits similaires à ceux à l'origine de la présente procédure, l'intéressée n'ayant depuis lors pas pris les mesures nécessaires pour redresser la situation administrative de son salon mais fait preuve d'un « total laisser-aller » dans la gestion de celui-ci.

24) a. Par acte du 2 février 2015, Mme X_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation, subsidiairement à son annulation en tant qu'elle ordonne la fermeture de son salon et lui interdit d'exploiter tout autre

établissement du même type et au prononcé d'une amende de CHF 2'000.-, plus subsidiairement à son audition ainsi qu'à celle de différents témoins.

Elle reprenait les arguments soulevés dans son précédent courrier, précisant qu'elle n'avait contrevenu à aucune obligation légale régissant son activité, la loi ne lui imposant pas de conserver le registre du personnel, qu'elle tenait au demeurant régulièrement à jour, ni les quittances ayant trait aux prestations fournies, dans l'enceinte de son établissement. Quant à leur contenu, les quittances comportaient les indications nécessaires et devaient être lues en parallèle avec le registre du personnel pour connaître l'identité complète de leur bénéficiaire, les erreurs commises par le passé étant en outre dues à un manque de compétences administratives. Elle avait d'ailleurs remédié à la situation, puisque les quittances étaient désormais exemptes de tout reproche, ce dont Mesdames Z_____, F_____, G_____ et H_____ pouvaient attester.

La décision litigieuse ne tenait pas compte du fait qu'elle avait consenti, par humanité et de manière provisoire, à héberger Mme B_____, laquelle avait depuis lors quitté le salon, n'ayant pas obtenu de permis de séjour. Aucun crédit ne pouvait au demeurant être accordé aux propos mentionnés dans le rapport de police du 30 octobre 2014, résultat de l'interprétation de son rédacteur. Son audition, de même que celle de Mme B_____, pouvait en témoigner, ce d'autant qu'elle avait toujours scrupuleusement vérifié que les prostituées disposaient des autorisations nécessaires, conformément aux indications figurant dans le registre du personnel.

Suite aux deux premières sanctions prononcées à son encontre, elle avait efficacement repris en mains la gestion administrative de son établissement, en créant et maintenant à jour le registre du personnel, tout en émettant des quittances en lien avec les prestations fournies. La décision du 24 septembre 2014 ne pouvait être retenue comme précédent, puisqu'elle n'avait jamais reçu le courrier du 21 août 2014 qui avait conduit à son prononcé, ce d'autant qu'elle avait déjà mis en œuvre les mesures susmentionnées. Il en résultait que, pour autant qu'une violation de la loi puisse être retenue à son encontre, seul un avertissement pouvait être prononcé, dans la mesure où le département n'ordonnait la fermeture d'un établissement qu'à partir de la quatrième infraction constatée. La fermeture de son salon n'était ainsi pas nécessaire et était de nature à la priver de sa seule source de revenus et mettre à néant tous les efforts consentis. De plus, les personnes travaillant dans son établissement se verraient également privées de leurs moyens de subsistance, ce qui les exposait à la précarité.

b. Elle a versé à la procédure :

- l'extrait d'un registre comportant les entrées « date d'arrivée », « noms », « prénoms », « date de naissance », « nationalité », « profession », « domicile », « pièce d'identité/passeport », « observations » et « date de

départ », sous lesquelles étaient indiquées les inscriptions manuscrites pour huit personnes arrivées dans l'établissement entre juillet 2014 et janvier 2015, la date de naissance étant manquante pour l'une d'elle, de même que la référence de la pièce d'identité et les adresses de deux autres d'entre elles ;

- copies de quittances établies durant le mois de janvier 2015, indiquant le nombre de jours de location d'une chambre, le tarif journalier et le montant total, ainsi que les parties.

25) Dans sa réponse du 6 mars 2015, le département a conclu au rejet du recours.

Dans la mesure où la loi prescrivait expressément que le registre du personnel soit constamment tenu à jour, il devait être complété en continu, au gré des arrivées et des départs des prostituées et pouvoir être consulté immédiatement lors de contrôles inopinés, les quittances devant subir le même sort, sous peine de permettre aux tenanciers de salon de modifier a posteriori les données y figurant. En tout état de cause, les documents produits par Mme X_____ ne remplissaient pas les exigences requises, puisque le registre du personnel n'indiquait pas les prestations fournies aux personnes s'adonnant à la prostitution au sein de son établissement, ni le montant reçu en contrepartie. Il en allait de même des quittances, qui ne comportaient pas l'identité complète des intéressées, ni le détail des prestations leur étant fournies.

Mme X_____ avait, en toute connaissance de cause, violé la loi, dans la mesure où elle ne contestait pas que Mme B_____ avait bien continué à se prostituer dans son salon, même en l'absence d'autorisation de travail.

Par le passé, elle avait contrevenu à trois reprises à ses obligations légales. La dernière sanction prononcée à son encontre, le 24 septembre 2014, datait de moins de trois mois avant la décision litigieuse et n'avait pas été contestée, de sorte qu'il n'était pas déterminant qu'elle n'ait pas reçu le courrier du 21 août 2014, qui concernait au demeurant des faits dont elle avait connaissance. Ces sanctions n'ayant pas eu l'effet escompté, il se justifiait d'ordonner une mesure plus incisive, qui respectait en l'occurrence le principe de proportionnalité. Mme X_____ se prévalait également en vain des intérêts des prostituées, qui n'étaient pas les destinataires de la décision et étaient au demeurant libres de continuer leur activité dans d'autres lieux.

26) Le 13 avril 2015, le département a informé le juge délégué qu'il n'avait pas d'observations complémentaires à formuler.

27) Le 17 avril 2015, Mme X_____ en a fait de même.

28) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) La recourante conclut à son audition et celle de différents témoins.

a. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes ainsi que de participer à l'administration des preuves essentielles, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 139 II 489 consid. 3.3 ; 137 IV 33 consid. 9.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_608/2014 du 3 septembre 2015 consid. 2.1). L'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1073/2014 du 28 juillet 2015 consid. 3.1 ; 2C_789/2014 du 20 février 2015 consid. 4.2).

L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 137 III 208 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_472/2014 du 3 septembre 2015 consid. 4.1). S'agissant en particulier de faire citer des témoins, qu'ils soient à charge ou à décharge, l'autorité de jugement peut y renoncer si, dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, elle peut dénier à ces témoignages une valeur probante décisive pour le jugement (ATF 125 I 127 consid. 6c/cc et 6c/dd ; 124 I 274 consid. 5b ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_377/2014 du 26 mai 2015 consid. 6.1 ; 6B_907/2009 du 3 novembre 2010 consid. 7.1 ; ATA/769/2015 du 28 juillet 2015).

b. En l'espèce, la recourante a eu l'occasion de s'exprimer par écrit à plusieurs reprises, tant devant le département que la chambre de céans au sujet des faits qui lui étaient reprochés, ayant pu faire valoir ses arguments et répondre à ceux de l'autorité intimée. Son audition n'apparaît ainsi pas nécessaire et n'est pas de nature à apporter des éléments supplémentaires permettant de trancher le litige.

Il en va de même des différents témoins dont elle réclame l'audition. S'agissant en particulier de Mme B_____, il n'est pas contesté que celle-ci n'était au bénéfice d'aucune autorisation lui permettant d'exercer une activité en

Suisse, ses déclarations concernant l'exercice de la prostitution ayant au demeurant été consignées dans le rapport du 30 octobre 2014, établi par un agent de police assermenté, dont il n'y a pas lieu de douter de la véracité et dont la valeur probante sera appréciée par la chambre de céans au stade de l'administration des preuves, notamment au regard des déclarations contradictoires de la recourante.

Concernant les autres prostituées dont elle requiert l'audition, outre le fait qu'elle n'indique pas en quoi les déclarations de ces personnes seraient utiles pour l'issue du litige, elle perd de vue qu'elle ne conteste pas les faits qui lui sont reprochés dans ce contexte, puisqu'elle admet ne pas avoir conservé le registre du personnel et les copies des quittances dans son salon, de même que le caractère lacunaire de ces dernières, mais leur qualification juridique, alléguant que la législation en vigueur ne lui imposait pas une telle obligation. L'audition de ces personnes ne permet au demeurant pas d'apporter d'éléments supplémentaires, ce d'autant au regard des pièces complémentaires versées au dossier, en particulier la nouvelle mouture de son registre du personnel et des quittances délivrées aux prostituées actives dans son salon.

Il s'ensuit qu'il ne sera pas fait droit à la requête de la recourante tendant à l'administration de moyens de preuve supplémentaires.

3) La recourante conteste que Mme B_____ se soit livrée à la prostitution dans son salon lors du contrôle de police du 21 octobre 2014. Elle invoque dès lors une constatation inexacte des faits pertinents par l'autorité intimée, comme le lui permet l'art. 61 al. 1 let. b LPA.

a. La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C_1034/2009 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 ; 9C_926/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3.2 ; ATA/769/2015 précité ; ATA/573/2015 du 2 juin 2015 ; ATA/99/2014 du 18 février 2014).

b. La constatation des faits, en procédure administrative, est gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves, qui signifie que le juge forme librement sa conviction, en analysant la force probante des preuves administrées, dont ni le genre, ni le nombre n'est déterminant, mais uniquement leur force de persuasion (art. 20 al. 1, 2^{ème} phr., LPA ; ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_668/2011 du 12 avril 2011 consid. 3.3 ;

ATA/769/2015 précité ; ATA/573/2015 précité ; ATA/716/2013 du 29 octobre 2013 ; ATA/538/2013 du 27 août 2013 ; ATA/426/2012 du 3 juillet 2012).

c. En présence de déclarations contradictoires, la préférence doit en principe être accordée à celles que l'intéressé a données en premier lieu, alors qu'il en ignorait les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être, consciemment ou non, le produit de réflexions ultérieures (ATA/875/2015 du 25 août 2015 ; ATA/481/2003 du 10 juin 2003 ; ATA/272/2003 du 6 mai 2003).

De jurisprudence constante, la chambre de céans accorde généralement une pleine valeur probante aux constatations figurant dans un rapport de police, établi par des agents assermentés (ATA/295/2015 du 24 mars 2015 ; ATA/1027/2014 du 16 décembre 2014 ; ATA/99/2014 précité ; ATA/818/2013 du 17 décembre 2013 ; ATA/757/2011 du 13 décembre 2011 ; ATA/532/2006 du 3 octobre 2006), sauf si des éléments permettent de s'en écarter.

d. En l'espèce, la recourante ne conteste pas que lors du contrôle de son salon, en date du 21 octobre 2014, Mme B_____ n'avait pas fait l'objet d'une annonce auprès des autorités de police des étrangers en vue de l'obtention d'un titre de séjour, la durée de nonante jours lui permettant d'exercer une activité en Suisse étant échue. Elle soutient toutefois que l'intéressée ne se prostituait pas, dans la mesure où elle s'était limitée à l'héberger, par « humanité ».

Outre le fait que ces affirmations ne trouvent aucun fondement dans le dossier, elles sont également dépourvues de toute cohérence au regard des événements ayant précédé le contrôle litigieux. Il ressort ainsi du rapport du 15 juillet 2014 que, lors de la visite de l'établissement de la recourante effectuée cinq jours plus tôt, la police avait déjà constaté la présence de Mme B_____, laquelle n'avait montré aucun titre de séjour et ne s'était au demeurant pas annoncée auprès de ses services pour exercer son activité. À défaut d'indication contraire figurant dans le rapport de renseignements du 30 octobre 2014, elle apparaît ainsi avoir remédié à ce manquement en annonçant son activité à la police. Cette situation est au demeurant corroborée par les déclarations de Mme B_____, telles que résultant de ce rapport, aux termes duquel elle a expliqué être toujours « en activité », l'intéressée n'ayant aucun bénéfice secondaire à retirer d'affirmations fallacieuses, contrairement à la recourante. Cette dernière ne saurait ainsi arguer que Mme B_____ n'était que de passage dans son salon, argument d'ailleurs déjà soulevé lors du contrôle du 19 septembre 2013 s'agissant d'une autre prostituée.

À cela s'ajoute qu'il n'y a pas lieu de douter de la véracité des informations figurant dans le rapport du 30 octobre 2014, établi par un agent de police assermenté, la recourante ne faisant valoir à cet égard aucun élément concret et tangible. La présence de Mme B_____ dans le salon lors du contrôle était ainsi

suffisante pour admettre que celle-ci se livrait à la prostitution dans cet établissement.

Il résulte de ces éléments que l'autorité intimée a correctement établi les faits pertinents, de sorte que la décision litigieuse sera confirmée sur ce point.

- 4) La recourante soutient que la réglementation en matière de prostitution ne l'obligeait pas à conserver le registre du personnel et les quittances dans le salon, ce d'autant qu'elle a ultérieurement produit ces documents, dont le contenu respectait au demeurant les dispositions légales applicables.

a. La loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst - I 2 49) a pour principal objectif de permettre aux personnes qui se prostituent, c'est-à-dire se livrent à des actes sexuels ou d'ordre sexuel avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération (art. 2 al. 1 LProst), d'exercer leur activité dans des conditions aussi dignes que possible (art. 1 let. a LProst).

À cette fin, elle prévoit une obligation d'annonce auprès de l'autorité compétente à charge de toute personne exerçant la prostitution (art. 4 al. 1 LProst). Elle impose la même obligation à toute personne physique qui exploite un salon, soit un lieu de rencontre soustrait à la vue du public (cf. art. 8 al. 1 LProst), et met à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution (art. 9 al. 1 LProst). L'art. 9 al. 2 let. e du règlement d'exécution de la LProst du 14 avril 2010 (RProst - I 2 49.01) précise que le responsable du salon qui effectue l'annonce doit notamment joindre au formulaire un modèle de quittances détaillées qui doivent être remises aux personnes qui se prostituent, avec indication des montants encaissés pour le loyer, les frais de publicité, les fournitures diverses et toute autre prestation conformément à l'art. 12 let. a LProst. Il est en outre tenu de communiquer immédiatement aux autorités compétentes tout changement des personnes exerçant la prostitution et toute modification des conditions personnelles intervenues depuis l'annonce initiale (art. 11 LProst), étant précisé qu'il doit également alerter immédiatement et par écrit la police s'il constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent et tenir à disposition de l'autorité une copie des quittances délivrées (art. 10 al. 2 et 3 RProst).

L'art. 12 LProst impose en particulier à la personne responsable d'un salon notamment l'obligation de tenir constamment à jour un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et/ou de travail et sa validité, les dates d'arrivées 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, une quittance détaillée, datée et contresignée par les deux parties leur étant remise (let. a), ainsi que de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail

des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution dans le salon (let. b).

Les autorités compétentes peuvent en tout temps, dans le cadre de leurs attributions respectives et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des salons et de l'identité des personnes qui s'y trouvent, ce droit d'inspection s'étendant aux appartements ou aux locaux particuliers des personnes qui desservent ces salons ou qui y logent, lorsque ceux-ci sont à proximité du salon (art. 13 LProst ; art. 11 RProst).

b. Les obligations à la charge du responsable d'un salon ont été introduites dans la loi afin de restreindre les abus pouvant résulter de l'exploitation d'un tel établissement pour permettre l'exercice de la prostitution dans les meilleures conditions possibles et éviter l'exploitation sexuelle et la précarisation des personnes exerçant la prostitution (MGC 2008-2009/VII A 8662 et 8668). En particulier, la tenue à jour du registre prévu par l'art. 12 let. a LProst vise à faciliter les contrôles de police (MGC 2008-2009/VII A 8668), ce qui exclut également qu'il soit tenu à distance (MGC 2009-2010/III A 2113). En outre, le responsable d'un salon doit s'assurer que les personnes exerçant la prostitution ne contreviennent pas à la législation dans un sens large, notion englobant notamment les infractions relatives aux personnes en situation irrégulière (MGC 2008-2009/VII A 8668).

c. Amené à contrôler la constitutionnalité de la LProst, le Tribunal fédéral a précisé que celle-ci poursuivait un but d'intérêt public légitime, en particulier la protection des personnes exerçant la prostitution contre l'exploitation et l'usure (ATF 137 I 167 consid. 5.1). En particulier, face au risque d'un retour du proxénétisme au vu du nombre croissant de personnes se prostituant à Genève, l'art. 12 let. a LProst permet d'améliorer les possibilités de contrôle des salons, en vue de sanctionner les cas d'exploitation ou d'usure aux dépens des prostitués, le registre des prestations pouvant fournir des indices pour vérifier l'existence d'une telle situation, étant précisé que tout rapport de travail entre une personne se prostituant et un responsable de salon est punissable en application du droit pénal (ATF 137 I 167 consid. 5.3). La faculté donnée aux autorités compétentes de procéder au contrôle des établissements visés par la loi, en particulier la vérification des registres internes des tenanciers de salons, leur permet en outre de protéger efficacement les personnes exerçant la prostitution, des visites non annoncées se justifiant également dans le but d'assurer une certaine efficacité à ces contrôles (ATF 137 I 167 consid. 7.2.3).

d. En l'espèce, lors du contrôle de l'établissement de la recourante intervenu le 21 octobre 2014, la police n'a pas pu procéder à la vérification du registre du personnel, celui-ci ne se trouvant pas sur les lieux, tout comme d'ailleurs lors d'un précédent contrôle, le 10 juillet 2014, malgré la présence de la recourante.

Cette situation se révèle problématique au regard du but d'intérêt public poursuivi par la LProst, même si une obligation de conservation de ce document dans l'enceinte de l'établissement concerné ne résulte pas du texte même de la loi. En effet, celle-ci, en imposant aux exploitants d'un salon de massages de tenir constamment à jour un registre du personnel et en donnant la faculté à la police de procéder à des visites non annoncées, permet d'améliorer les possibilités de contrôle de ces établissements et ainsi déceler les cas d'exploitation sexuelle et d'usure au détriment des prostituées, population particulièrement vulnérable de ce point de vue. Pour que ces contrôles soient effectifs, encore faut-il qu'ils puissent porter sur la vérification des registres internes des tenanciers de salons, qui ne sauraient ainsi être conservés ou tenus à distance, comme le mentionnent au demeurant les travaux préparatoires de la LProst. Au surplus, comme l'a à juste titre retenu le département, une mise à jour constante de ceux-ci implique une retranscription immédiate des divers événements intervenant dans l'enceinte de l'établissement, excluant du même coup qu'ils soient conservés dans d'autres lieux.

Le même raisonnement s'applique a fortiori aux quittances remises aux prostituées en lien avec les prestations fournies par le salon, lesquelles doivent, aux termes de la loi, être détaillées, datées et contresignées par les deux parties. Outre le fait que ces quittances n'étaient pas à la disposition de la police lors du contrôle du 21 octobre 2014, ce qui constitue déjà en soi une violation des obligations imposées par la LProst, comme précédemment mentionné, celles ultérieurement transmises par la recourante, en annexe à son courrier du 15 décembre 2014, ne remplissent pas les conditions requises s'agissant de leur contenu, dès lors que seuls les prénoms des personnes concernées y sont mentionnés, que certaines dates sont fantaisistes, qu'elles contiennent des indications illisibles et ne comportent pas le détail des prestations offertes, outre l'indication générale « location chambre », sans mention de sa durée. La recourante admet au demeurant implicitement leur caractère lacunaire, puisqu'elle a annexé à son recours une nouvelle mouture de celles-ci, lesquelles mentionnent désormais le nom de famille de sa cocontractante, ainsi que le nombre de jours de location d'une chambre.

La recourante ne saurait en outre être suivie lorsqu'elle affirme qu'un contrôle global pouvait être effectué au moyen d'une lecture, en parallèle, des quittances et du registre du personnel, puisqu'un tel procédé est de nature à compliquer inutilement le travail des autorités, alors que la LProst vise précisément à établir une certaine transparence au sein des établissements qui lui sont soumis et ainsi simplifier leur contrôle. Elle ne peut pas non plus arguer de son ignorance en matière de gestion administrative, puisqu'au bénéfice d'une expérience relativement longue en la matière, et dans la mesure où l'art. 9 al. 2 let. e RProst lui imposait, à l'appui de l'annonce de l'exploitation de son établissement, de joindre à la formule idoine un modèle de quittances détaillées.

Il s'ensuit que c'est à juste titre que l'autorité intimée a constaté une violation, de la part de la recourante, de ses obligations dans la tenue de son salon, de sorte que la décision litigieuse sera confirmée sur ce point également.

5) La recourante soutient que la sanction prononcée à son encontre, en violation de la liberté économique, est disproportionnée.

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

La fermeture, temporaire ou définitive, est conçue davantage comme une mesure administrative, destinée à protéger l'ordre public et la liberté d'action des personnes qui se prostituent que comme une sanction. Pour être efficace, une telle mesure doit être accompagnée d'une véritable sanction administrative consistant en une interdiction d'exploiter tout autre salon afin d'empêcher la personne concernée de poursuivre, ou reprendre, l'exploitation d'un autre établissement quelques rues plus loin (MGC 2008-2009/VII A 8669).

b. Indépendamment du prononcé des mesures et sanctions administratives, l'autorité compétente peut infliger une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- à toute personne ayant enfreint les prescriptions de la loi ou ses dispositions d'exécution (art. 25 al. 1 LProst).

c. L'art. 27 Cst. garantit la liberté économique, qui comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique privée et son libre exercice et protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 135 I 130 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 4.1 ; 2C_32/2015 du 28 mai 2015 consid. 5.1 ; 2C_793/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1).

Une restriction à cette liberté est admissible, aux conditions de l'art. 36 Cst. Toute restriction doit ainsi se fonder sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3). Sous l'angle de l'intérêt public, sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures

dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (art. 94 al. 1 Cst. ; ATF 140 I 218 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2015 précité consid. 4.1 ; 2C_32/2015 précité consid. 5.1 ; 2C_819/2014 du 3 avril 2015 consid. 5.2).

De plus, pour être conforme au principe de la proportionnalité, une restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive ; il faut en outre qu'il existe 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 (ATF 137 I 167 consid. 3.6 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_138/2015 précité consid. 4.1 ; 2C_793/2014 précité consid. 4.1 ; 2C_990/2012 du 7 mai 2013 consid. 6.1).

d. Le Tribunal fédéral s'est déjà penché sur la question de la proportionnalité de la fermeture de salons de massages, admettant la conformité d'une telle mesure à ce principe dans les cas dans lesquels des prostituées ressortissantes d'États tiers exerçaient leur activité dans un salon de massages sans autorisation de séjour et de travail en Suisse (arrêts du Tribunal fédéral 2C_905/2008 du 10 février 2009 consid. 7 ; 2C_357/2008 du 25 août 2008 consid. 3.2).

Contrairement aux ressortissants des pays tiers qui ont besoin d'une autorisation relevant du droit des étrangers, les ressortissants des États membres de l'Union européenne disposent en principe du droit de travailler en Suisse en vertu de l'Accord entre la Confédération suisse d'une part et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 (ALCP - RS 0.142.112.681), entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, une simple annonce de leur activité par leur employeur, ou la personne elle-même si elle est indépendante, étant suffisante à cette fin (art. 2 al. 4 Annexe I ALCP). L'autorisation CE/AELE n'a ainsi qu'une portée déclaratoire et ne fait qu'attester du droit au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative d'un bénéficiaire de l'ALCP dans l'État d'accueil, sans rien changer au droit dont il dispose. Il en découle qu'un séjour ou une activité lucrative exercée sans autorisation ne peut être illicite de ce seul fait, même si un État contractant peut imposer une obligation d'annonce, à l'instar de la Suisse en application 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 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), notamment s'agissant de services fournis par un prestataire indépendant pendant nonante jours ouvrables au plus par année civile ou d'un séjour d'une durée supérieure à trois mois (art. 9 OLCP ; ATF 136 II 329 consid. 2 et 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_793/2014 précité consid. 4.3 ;

2C_1008/2011 du 17 mars 2012 consid. 3.1). En effet, en particulier dans le domaine du sexe, dans la mesure où le ressortissant communautaire exerce une activité dans un établissement, celle-ci doit être annoncée dès le premier jour et, si l'activité dure plus de nonante jours effectifs par année, une autorisation de séjour est requise (Secrétariat d'État aux migrations, Directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, état août 2015, p. 35 n. 3.1.1).

La contravention à l'obligation d'annonce concernant un bénéficiaire de l'ALCP peut certes être sanctionnée, mais uniquement par des sanctions non discriminatoires et proportionnées, telle qu'une amende, et ne saurait par exemple conduire à elle seule, à la suppression du droit de séjour. En particulier, pour que des sanctions de nature administrative soient admissibles au regard de l'ALCP, elles doivent non seulement être proportionnées à la gravité de l'infraction, mais également que des sanctions comparables soient prévues à l'encontre de Suisses et des titulaires de permis d'établissement dans des cas similaires (arrêt du Tribunal fédéral 2C_793/2014 précité consid. 4.4). Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que le prononcé d'une fermeture d'un salon de massages, en sus d'une amende, dans le cas d'une seule contravention à l'obligation d'annonce de l'activité lucrative exercée par une citoyenne de l'Union européenne bénéficiaire de l'ALCP était disproportionné par rapport à la nature de l'infraction commise (arrêt du Tribunal fédéral 2C_793/2014 précité consid. 4.7).

e. En l'espèce, la fermeture du salon pour une durée d'un mois, ainsi que l'interdiction, pour une durée analogue, d'exploiter tout autre établissement, constitue une ingérence dans la liberté économique de la recourante. Celle-ci ne conteste pas que cette mesure repose sur une base légale et poursuit un but d'intérêt public, mais la critique sous l'angle du principe de proportionnalité, au regard de ses antécédents et des initiatives prises en vue de reprendre en mains la gestion administrative de son entreprise.

Il ressort du dossier qu'entre novembre 2012 et septembre 2014, la recourante a fait l'objet de trois sanctions administratives, sous la forme d'avertissements et d'amendes, entrées en force à défaut d'avoir été contestées, pour ne pas s'être assurée que les personnes exerçant la prostitution dans son salon ne contrevenaient pas à la législation en matière de prostitution, en application de l'art. 12 let. b LProst. Les faits ayant donné lieu à ces mesures ont été constatés par la police à l'occasion de contrôles de son établissement intervenus les 16 août 2012, 19 septembre 2013 et 10 juillet 2014, lors desquels il est apparu que plusieurs prostituées n'avaient pas été en mesure de présenter une autorisation de travail valable et ne s'étaient pas non plus annoncées auprès de ses services pour exercer leur activité. De plus, le contrôle du 10 juillet 2014 a également mis en évidence l'absence du registre du personnel, celui-ci n'ayant pas pu être vérifié étant donné que la recourante ne se trouvait pas dans le salon.

La recourante soutient que la sanction prononcée le 24 septembre 2014 ne peut être retenue à son encontre en tant qu'antécédent, n'ayant pas pu se déterminer à son propos avant qu'elle ne soit rendue. Elle ne saurait toutefois être suivie sur ce point. Outre le fait que ce grief apparaît tardif pour ne pas avoir été soulevé dans le cadre d'un recours formé contre cette décision, à l'égard de laquelle elle ne fait valoir aucune irrégularité de notification et qu'elle n'a d'ailleurs pas contesté, rien n'indique qu'elle n'ait pas reçu la lettre du département du 21 août 2014, celui-ci, après une première notification infructueuse, ayant demandé à la police de la lui transmettre. La recourante ne saurait davantage se prévaloir d'une récente « reprise en mains » de la gestion administrative de son salon, intervenue avant le prononcé de la décision du 24 septembre 2014. Ce faisant, elle perd de vue que les faits à l'origine de celle-ci ont été constatés par la police lors du contrôle du 10 juillet 2014, de tels arguments ne pouvant en tout état de cause être soulevés que dans le cadre d'un recours contre cette sanction, et non à l'appui du présent recours. Au demeurant, au vu des manquements constatés en lien avec la gestion administrative de son salon dans le cadre de la présente procédure, une quelconque « reprise en mains » apparaît clairement ne pas avoir eu lieu.

Ces sanctions sont toutefois restées sans effet, puisque la recourante a persisté à enfreindre les obligations que lui impose la LProst en qualité de personne exploitant un salon de massages, ce que la police a constaté lors du contrôle effectué le 21 octobre 2014, moins d'un mois après la dernière mesure prononcée à son encontre.

La recourante a ainsi commis des violations répétées de la LProst, pour des faits similaires, en ne s'assurant pas que les personnes exerçant la prostitution dans son salon respectent la législation, tant s'agissant de leur statut en Suisse qu'en lien avec l'exercice de leur activité, et en commettant des manquements dans la gestion administrative de son établissement. Son comportement a d'ailleurs augmenté en intensité, puisque, dans le cadre de la présente procédure, des manquements en lien avec les quittances remises aux prostituées ont également été constatés, alors même que ces documents sont essentiels pour que l'autorité compétente puisse s'assurer de l'absence d'exploitation sexuelle et d'usure au détriment des prostituées travaillant dans un établissement du type de celui de la recourante, comme l'est également le registre du personnel. Les obligations découlant de la LProst poursuivent ainsi un but d'intérêt public important, que la recourante semble minimiser, et qui prévalent sur son intérêt privé, purement économique, à faire face aux charges liées à son établissement et à en tirer un revenu, de même que celui des prostituées qui peuvent continuer leur activité en d'autres lieux.

La mesure prononcée à l'encontre de la recourante, soit la fermeture du salon pour un mois et l'interdiction d'exploiter tout autre établissement du même

type pour une durée analogue, dont la quotité correspond au demeurant au minimum légal, est par conséquent justifiée au vu des éléments susmentionnés. Une telle mesure n'a en outre pas pour vocation de punir l'intéressée, mais de l'amener à adopter, à l'avenir, un comportement conforme à ses obligations inhérentes à tout responsable d'un salon de massages et se distingue, en ce sens, de l'amende, également prononcée à l'encontre de la recourante, dont elle ne conteste ni la nature ni la quotité.

Il résulte de ce qui précède que la décision litigieuse, respectant le principe de proportionnalité, constitue une restriction admissible à la liberté économique de la recourante, de sorte qu'elle sera confirmée de ce point de vue également.

- 6) Le recours sera par conséquent rejeté.
- 7) Vu l'issue du recours, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 février 2015 par Madame X_____ contre la décision du département de la sécurité et de l'économie du 17 décembre 2014 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Madame X_____ ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Arnaud Moutinot, avocat de la recourante, ainsi qu'au département de la sécurité et de l'économie.

Siégeants : M. Verniory, président, MM. Thélin et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :