



Demande de X., journaliste à la RTS, à la Police cantonale genevoise concernant l'accès à des documents relatifs au nombre et au coût des informateurs

Recommandation du 28 juin 2017

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate :

1. X., journaliste à la Radio Télévision Suisse (RTS) a, le 21 février 2017, par message électronique adressé à Z., Officier de communication, demandé à *"consulter la réglementation qui régit les relations entre la police genevoise et ses informateurs privés ("indics"), la réglementation concernant la rémunération de ces derniers, ainsi que les documents relatifs au budget annuel servant à rémunérer les informateurs privés de la police"*.
2. Le 24 février, Z. lui a répondu par la négative ainsi : *"En réponse à votre demande, nous vous informons que les dispositions cantonales applicables à la problématique soulevée par votre courriel ne nous permettent pas d'y donner une suite favorable compte tenu de la protection d'un intérêt public prépondérant dans le cas d'espèce"*.
3. Par courriel du 1^{er} mars 2017, X. a demandé au Préposé cantonal comment faire recours contre la décision de la Police genevoise lui ayant refusé l'accès à des documents qu'il avait sollicités en application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD).
4. La Préposée adjointe a répondu le même jour au requérant en lui rappelant la procédure, notamment le fait que la Police aurait dû lui préciser sa faculté de demander une médiation auprès du Préposé cantonal dans les 10 jours.
5. Le journaliste a alors demandé qu'une telle médiation soit organisée.
6. La médiation avec le Préposé cantonal a eu lieu le jeudi 23 mars 2017, en présence, pour la RTS, du requérant, de A., directrice adjointe du service juridique, de B., juriste stagiaire, de C., journaliste, et, pour la Police, de Z., de D., chef du service juridique, et de Mme Hana Sultan Warnier, Secrétaire générale adjointe et responsable LIPAD du Département de la sécurité et de l'économie (DSE).
7. La médiation n'a pas abouti.
8. Le même jour, après la rencontre de médiation, A. a adressé un message électronique au Préposé cantonal manifestant le souhait de poursuivre la procédure, soit que l'autorité rende une recommandation au sens des articles 30, al. 5 LIPAD et 10, al. 11 RIPAD.
9. Dans le contexte de l'élaboration de la présente recommandation, la Préposée adjointe a pris contact avec le requérant et l'institution publique requise.
10. A la suite de l'entretien téléphonique qu'elle a eu avec le requérant le 23 mai 2017, elle a compris que:

- La demande portait, d'une part, sur les procédures, processus ou directives existants en cette matière et, d'autre part, sur le budget afférant aux informateurs rémunérés par la police.
 - Le requérant ne sollicitait aucunement l'accès aux données personnelles des informateurs en cause.
11. Durant cet entretien téléphonique, le requérant lui a communiqué qu'il avait trouvé une réponse du Conseil d'Etat à une interpellation urgente écrite IUE 163A sur ce thème, dont la Préposée adjointe avait de son côté également pris note (voir infra). Il expliquait par ailleurs qu'il avait observé que le Royaume-Uni ou les Etats-Unis communiquaient des informations sur ce sujet.
12. La Préposée adjointe a appris que la même requête avait été formulée par la RTS auprès d'autres polices cantonales romandes ainsi qu'auprès de l'Office fédéral de la Police fedpol.
13. Dans ce contexte, une recommandation a été rendue le 16 mai 2017 par la Préposée cantonale à la transparence du canton de Fribourg, accordant l'accès à ces documents¹. Alors que la police fribourgeoise n'était pas favorable à la transmission du document en cause, la Préposée se prononce en faveur de l'accès à un document qui pourrait être caviardé sur certains points dans le but de protéger les passages sensibles.
14. La Préposée adjointe a également pris contact avec Fedpol pour obtenir des informations concernant un projet de loi fédérale sur les tâches de la police de la Confédération, auquel le Conseil fédéral avait renoncé, contenant quelques dispositions sur les informateurs.
15. Ayant demandé à rencontrer les représentants du DSE le 18 avril 2017, une séance a eu lieu au Secrétariat général du DSE le 15 mai 2017 en présence de la Secrétaire générale adjointe, de D. et de Z. A cette occasion, la Préposée adjointe a compris que:
- Une extraction de la base de données permettant de déterminer les montants financiers engagés, par année, durant les dix ans écoulés paraissait acceptable.
 - En revanche, la communication de l'ordre de police en cause semblait exclue en raison d'un intérêt public prépondérant, la divulgation de son contenu étant de nature à mettre en péril des investigations de police en tant qu'elle donnerait des informations sur les modes opératoires de la police, d'une part, et qu'elle mettrait en danger la sécurité des personnes concernées, informateurs privés et policiers, d'autre part.
 - La police tenait toutefois à préciser plus avant sa position par écrit.
16. Le 23 mai 2017, la Préposée adjointe a repris contact avec le DSE expliquant que la recommandation allait être finalisée et a résumé dans son courriel les trois éléments qu'elle avait retenus de l'entretien du 15 mai 2017 (cf paragraphe 15, ci-dessus). En

¹ Voir Recommandation du 16 mai 2017 de la Préposée cantonale à la transparence - Accès à la réglementation de la Police cantonale qui régit ses relations avec ses informateurs privés ainsi qu'au budget annuel les concernant; https://www.fr.ch/atprd/fr/pub/transparence/publications/recommandations_print.htm

réponse à ce courriel, le chef du service juridique de la Police a réitéré son souhait que l'argumentaire de la Police soit attendu.

17. Le 21 juin 2017, la Préposée adjointe a reçu un courrier électronique du chef du service juridique concernant la demande d'accès du journaliste de la RTS X. aux documents régissant, pour l'un, la manière dont la police genevoise traite avec les informateurs, et pour l'autre, les montants annuels dépensés par la police genevoise pour rémunérer les informateurs, sur dix ans. Il était précisé dans ce message qu'il lui était adressé au nom de Madame le Colonel Monica Bonfanti, Commandante, et que la Police genevoise ne voyait pas de raison à s'opposer à ce que ces observations soient intégrées dans la recommandation.
18. Le contenu de ce courriel est reproduit ci-après:

Ordre de service du 5 mars 2012 intitulé « Gestion des informateurs et personnes de confiance »

La Police genevoise confirme qu'elle dispose d'un ordre de service du 5 mars 2012, mis à jour le 17 août 2016, intitulé « Gestion des informateurs et personnes de confiance ». Ce document régit la manière d'agir de la Police avec les informateurs, avec force détails relatifs notamment au type d'informateurs, au mode de traitement des données personnelles récoltées par la police et à la gestion et au contrôle de la rémunération allouée aux informateurs. Une gestion très rigoureuse, appliquée pour chaque opération, est garantie par les divers contrôles qui ont été mis en place. Chaque versement est d'ailleurs contrôlable et contrôlé (2 à 3 fois par année), par le Service du contrôle interne.

En cela, tous ces éléments sont clairement liés à l'organisation de la Police et à son mode de fonctionnement, puisqu'ils lui permettent de résoudre des affaires pour lesquelles le fait de disposer d'informations est évidemment déterminant.

C'est pourquoi la Police s'oppose à ce que la RTS accède à ce document.

Pour que les informations puissent continuer à être récoltées par la Police sans interférence et que l'action de celle-ci ne soit pas entravée, il est impératif que ce document ne soit pas divulgué, même caviardé.

Une telle divulgation mettrait en danger la sécurité des membres du propre personnel de la Police engagés dans des démarches de ce genre, mais aussi la sécurité des informateurs proprement dits, qui sont parfois actifs dans des milieux organisés sur un mode mafieux.

Ainsi que cela sera développé plus bas, des intérêts privés et publics prépondérants se cumulent pour s'opposer à la communication de l'ordre de service du 5 mars 2012, au sens de l'art. 26 al. 2 let. a) et d) LIPAD.

Si elle donnait suite, c'est à ses propres missions de maintien de la sécurité publique, de prévention des infractions et de poursuite des infractions (activités de police judiciaire) que la Police nuirait gravement. Elle n'aurait plus accès à certains renseignements et serait privée de la possibilité de résoudre efficacement certaines affaires.

Comme déjà évoqué, des intérêts privés s'opposent d'abord à la communication de renseignements au sujet de cette procédure particulière de récolte d'informations. Révéler le type d'informateurs et la manière dont ils sont mis en œuvre re-

viendrait en effet à dévoiler des méthodes de travail et les domaines d'infractions dans lesquels il peut être fait recours à des informateurs rémunérés, ce qui aurait pour conséquences :

- la mise en danger de la sécurité des membres du propre personnel de la Police genevoise engagés dans des démarches de ce genre;
- la mise en danger de la sécurité des informateurs proprement dits, qui sont parfois actifs dans des milieux organisés sur un mode mafieux.

Même si les personnes en question ne peuvent bien évidemment pas être nommées ici, chacune d'entre elles est titulaire d'un intérêt privé prépondérant qui s'oppose catégoriquement à la communication de tout autre élément et de l'ordre de service du 5 mars 2012.

Mais il y a plus :

La mise en péril de la sécurité publique (art. 26 al. 2 let. a LIPAD) constitue l'une des exceptions au droit d'accès aux documents en mains des institutions publiques.

A cet égard, nous relevons que l'exposé des motifs de la LIPAD figurant dans le MGC 2000 45/7694 mentionne ce qui suit : "Plus largement, une telle communication ne doit pas non plus intervenir si elle est de nature à rendre inefficaces les mesures prises pour assurer la sécurité publique, ou si elle est susceptible de compromettre le bon fonctionnement de l'institution. En vertu de cette disposition, nul ne saurait exiger la communication des plans établis pour les interventions en cas de catastrophes ou d'émeutes ou encore en matière de lutte contre le terrorisme. De même, des directives internes concernant la structure, l'organisation, le fonctionnement ou les modes d'intervention des services de police. Il en va de même pour les mesures prises pour la protection des organisations internationales ou des représentations diplomatiques sises sur le territoire genevois."

La diffusion du document évoqué est de nature à dévoiler les techniques de travail et la tactique d'investigation de la Police genevoise, en somme le fonctionnement de la Police, en lien avec les informateurs. L'accomplissement des missions de la Police (art. 1 al. 3 let. a), b) et c) LPol) serait gravement compromis en termes de maintien de la sécurité publique, de prévention et de poursuite des infractions et d'exercice de la police judiciaire, cela sans compter la mise en danger de la sécurité du personnel de la Police engagé dans des démarches de ce genre et celle des informateurs proprement dits, qui ne seraient naturellement pas conformes à la mission consistant à assurer la sécurité publique. Pour rappel, l'art. 1 al. 3 LPol est ainsi rédigé :

Art. 1 al. 3 let. a), b) et c) LPol Missions

- 3 Sauf dispositions légales contraires, la police est chargée des missions suivantes :
 - a) assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics;
 - b) prévenir la commission d'infractions et veiller au respect des lois, en particulier selon les priorités émises conjointement par le Conseil d'Etat et le Ministère public;
 - c) exercer la police judiciaire; "

Ainsi, divulguer des informations sur le fait que certains informateurs sont rémunérés, notamment dans certains domaines d'infractions, reviendrait à mettre en danger la sécurité desdits informateurs, ou à les dissuader définitivement de trans-

mettre des renseignements, par peur de représailles, ce qui nuirait, par conséquent, très concrètement à la sécurité publique.

L'accès à l'ordre de service précité pourrait également compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi (art. 26 al. 2 let. d LIPAD). En effet, la Police travaille avec des informateurs dans le cadre de dossiers impliquant des infractions graves, raison pour laquelle il est délicat de mettre la lumière sur leur mode de collaboration et le fonctionnement de la Police à cet égard, afin de ne pas compromettre les enquêtes.

Ce refus d'accès à l'ordre de service du 5 mars 2012 s'harmonise par ailleurs avec la volonté émise par le législateur fédéral dans le processus d'adoption de la nouvelle loi fédérale sur le renseignement. Si cette base légale ne peut être évidemment invoquée formellement dans le contexte qui nous préoccupe, l'esprit de la loi voulu par le législateur fédéral va dans le sens d'une protection des moyens d'investigation. Il en va de même de la LMSI qui protège expressément les informateurs, étant rappelé que les cantons, et particulièrement Genève, travaillent également à la collecte du renseignement en faveur de la Confédération. Là encore, la révélation des méthodes et manières de faire de la Police nuirait gravement à l'accomplissement des missions qu'elle assume par délégation de la Confédération, en application du droit fédéral.

Document relatif aux montants annuels globaux alloués aux informateurs

La police n'entend pas donner accès à ce document.

En effet, la communication d'un tel document pourrait entraver la position de négociation de la police (art. 26 al. 2 let. c LIPAD). Il est évident que si les informateurs savent qu'ils peuvent être rémunérés, et qu'ils connaissent les montants annuels consacrés par la police pour la rétribution des informateurs, cela empêchera la Police de négocier librement les éventuelles informations pouvant être obtenues et le processus de décision financier s'en trouverait entaché.

De même, si la population est au courant qu'elle peut obtenir des sommes d'argent en échange d'informations, il est à craindre que des réseaux se créent ou que des vocations particulières se manifestent afin de se faire de l'argent en l'échange d'informations erronées.

L'accès au document relatif aux montants annuels globaux alloués aux informateurs pourrait mettre également en péril les intérêts patrimoniaux légitimes d'une institution de la police (art. 26 al. 2 let. b LIPAD). En l'état, la Police ne rémunère pas forcément ses informateurs. Si des chiffres sont avancés par la presse, il y a lieu de craindre que tous les informateurs sollicitent des rémunérations en l'échange de leurs informations, voire que d'éventuels témoins monnaient leurs déclarations.

Par ailleurs, une telle communication serait susceptible de compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi (art. 26 al. 2 let. d LIPAD) ou de mettre en péril la sécurité publique (art. 26 al. 2 let. a LIPAD). Ainsi, les informateurs pourraient renoncer à transmettre à la Police des informations s'ils ne sont pas rémunérés ou pas assez rémunérés, ce qui entraverait les enquêtes de la police en application du code de procédure pénale (CPP).

Les arguments développés supra au sujet de la nouvelle loi sur les renseignements et sur la LMSI valent également pour le document relatif aux montants annuels globaux alloués aux informateurs.

De même, les arguments développés au sujet du document relatif aux montants annuels alloués aux informateurs de la police sont également valables pour ce qui concerne l'ordre de service du 5 mars 2012".

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit :

19. Selon l'art. 3, al. 1 lettre a LIPAD, la loi s'applique aux "*pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent*".
20. La Police est rattachée au DSE selon l'art. 5, al. 1 lettre b du Règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (ROAC; RSGe B 4 05.10); la LIPAD lui est donc applicable.
21. Les missions de la Police sont régies par la loi sur la police (LPol; RSGe F 1 05), du 9 septembre 2014, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016. La LPol ne contient aucune disposition concernant les informateurs. Il n'en est pas fait mention dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi². Le règlement sur l'organisation de la police (ROPol; RSGe F 1 05.01), du 16 mars 2016, n'évoque pas non plus la question.
22. La LPol contient un article 24 al. 1 et 2 précisant que:
*"¹ Le personnel de la police est tenu à un strict devoir de réserve.
² Il est tenu au secret pour toutes les informations dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions dans la mesure où la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, ou les instructions reçues ne lui permettent pas de les communiquer à autrui.*
23. Lors de l'entrée en vigueur de la LPol, le 1^{er} mai 2016, la loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs, du 29 septembre 1977 (LCBVM; RSGe F 1 25), a été modifiée à son art. 1, al. 1 par l'ajout suivant: "*La police organise et gère les dossiers et fichiers en rapport avec l'exécution des tâches lui incombant aux termes de l'article 1 de la loi sur la police, du 9 septembre 2014*".
24. La LCBVM contient par ailleurs un art. 1A dont l'adoption date du 16 décembre 1988; il est entré en vigueur le 11 février 1989 et a le contenu suivant :
*"Art. 1A Secret
Les dossiers de police sont rigoureusement secrets. Aucun renseignement contenu dans les dossiers ou fichiers de police ne peut être communiqué à des tiers, à l'exception des autorités désignées par les articles 2, 4 et 6 (art. 320 du code pénal)".*
25. L'objectif de cette disposition est de rappeler que l'exercice de la mission de la police s'exerce dans le plus strict respect de la protection des données personnelles et dans l'intérêt de la sécurité publique.
26. Il n'existe pas d'autres dispositions légales ou réglementaires à Genève sur la question des informateurs.

² PL 11228, Projet de loi sur la police (LPol) (F 1 05) présenté par le Conseil d'Etat le 19 juin 2013.

27. Par contre, le Conseil d'Etat a déjà assez largement communiqué à ce sujet par le passé, en lien avec la mise en œuvre de l'accord de Schengen plus particulièrement en matière de lutte contre l'immigration illégale, le 4 mars 2005, en précisant dans sa réponse à une interpellation urgente écrite d'un député³:

Rémunération des informateurs

Les principes généraux contenus dans la décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant la rémunération des informateurs et indicateurs (cf. annexe 2) doivent être considérés comme des directives non contraignantes constituant une contribution à l'amélioration, au sein de l'espace Schengen, de la coopération policière et douanière dans ce domaine sensible. Ces principes généraux doivent en même temps servir de repère aux Etats sur le point d'élaborer ou de compléter des règles en la matière.

La police genevoise n'a pas attendu la signature des accords de Schengen pour recourir aux services d'informateurs rétribués.

La rubrique budgétaire 44.02.00.318.91 de la police judiciaire, qui porte le nom générique de "Honoraires, prestations de service de tiers " est essentiellement utilisée à cette fin. En 2004, les dépenses ont été de Frs 56'720.- selon les comptes, pour un budget prévu de Frs 55'000.-.

Le recours aux informateurs est principalement utilisé dans le domaine des stupéfiants et il s'inscrit dans le cadre des principes généraux contenus dans la décision européenne.

Le montant dépensé à ce titre en 2004 a été de l'ordre de Frs 56'000.- et il a contribué à l'arrestation de 88 personnes (81 pour trafic de stupéfiants, 2 pour agression et lésions corporelles graves, 5 pour vol et tentative de vol à l'arraché, vols à l'astuce et utilisation frauduleuse de cartes bancaires volées), ainsi qu'à la saisie de:

- 4,5 kg de cocaïne*
- 16,8 kg d'héroïne*
- 111 téléphones portables*
- CHF 176'460.-*
- EUR 53'602.-*
- USD 16'393.-*
- GBP 2'060.-*

Dans le cadre de ses compétences, la police judiciaire fédérale recourt également à des informateurs rétribués pour combattre le crime organisé".

28. Au plan fédéral, une tentative de regrouper les règles relatives au droit policier dans une seule et même loi a été abandonnée il y a quelques années au vu des mauvais résultats de la procédure de consultation. Ce projet de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (loi sur les tâches de police, LPol) contenait les trois dispositions suivantes concernant la notion d'informateur et de personnes de confiance ainsi que le principe d'un dédommagement ou d'une prime :

"Art. 15 Informateurs

Les informateurs transmettent de leur propre initiative, régulièrement ou occasionnellement, des informations aux offices centraux.

Art. 16 Personnes de confiance

1 Les personnes de confiance sont actives dans la recherche ciblée d'informations sur instruction des offices centraux.

³ Voir à ce sujet la réponse du Conseil d'Etat à l'IUE 163-A, pages 4 et 5, interpellation urgente écrite de M. Gilbert Catelain : "Accords de Schengen : Rémunération des informateurs et des indicateurs et lutte contre l'immigration illégale".

2 Des personnes de confiance peuvent être engagées lorsque les autres mesures d'obtention des renseignements n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles à mettre en œuvre. Ces personnes doivent être informées avant leur engagement qu'elles ne disposent d'aucune compétence souveraine ni d'autres droits spéciaux et qu'elles ne doivent commettre aucune infraction, ni inciter à la commission d'une infraction, ni en être complice.

3 Le DFJP définit les règles de recrutement, d'instruction et de conduite des personnes de confiance. La mission et la conduite doivent être documentées.

Art. 17 Dédommagements et primes

1 Les offices centraux peuvent dédommager les informateurs et les personnes de confiance pour les frais que ceux-ci ont assumés pour la recherche et la transmission d'informations.

2 Les offices centraux peuvent octroyer une prime pour les informations particulièrement importantes. La garantie et le versement d'une prime requiert pour chaque cas l'accord préalable du directeur de fedpol.

3 Le DFJP définit le montant des dédommagements et des primes et les documents.

29. La loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 100), du 21 mars 1997, donne quant à elle une définition des informateurs à son article 14a, prévoit leur protection (art. 14b), la faculté, cas échéant, de bénéficier d'une identité d'emprunt (art. 14c), les règles relatives au traitement et la communication de données personnelles (art. 15 et 17) ainsi qu'une disposition spécifique au traitement par les cantons (art. 17), rappelés ci-après:

"Art. 14a Informateurs

1 Les informateurs sont des personnes qui communiquent régulièrement ou ponctuellement au SRC des renseignements servant à l'accomplissement des tâches visées par la présente loi.

2 Le SRC peut rembourser les frais que les informateurs ont encourus pour l'acquisition d'informations et octroyer des primes pour la fourniture de renseignements particulièrement précieux.

3 Dans la mesure où la protection des sources et l'acquisition d'autres informations l'exigent, les indemnités et les primes ne sont pas considérées comme des revenus imposables ou comme des revenus au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 14b Protection des informateurs

1 Afin de protéger la vie et l'intégrité corporelle des informateurs, le SRC prend ou finance des mesures de protection ou de relogement. Il peut aussi prendre des mesures permettant aux informateurs de séjourner ou de s'établir en Suisse ou à l'étranger.

2 Les mesures peuvent aussi être prises en faveur des proches des informateurs.

3 Le chef du DDPS peut habiliter le SRC à doter les informateurs d'une identité d'emprunt à l'issue de leur collaboration lorsque cela est indispensable pour protéger la vie et l'intégrité corporelle des personnes concernées. Le SRC fixe, en accord avec ces dernières, les conditions d'utilisation de leur identité d'emprunt.

4 Les mesures prévues aux al. 1 à 3 sont limitées dans le temps. Exceptionnellement, le chef du DDPS peut faire abstraction de toute limitation dans le temps ou transformer les mesures de durée limitée en mesures de durée illimitée lorsque les risques pour les personnes concernées sont particulièrement élevés et supposés être durables. Dans le cas de mesures de durée illimitée, le département examine régulièrement la validité des conditions. Lorsque celles-ci ne sont plus remplies, il lève les mesures dans un délai approprié.

Art. 14c Identités d'emprunt

1 Le chef du DDPS peut habiliter, sur demande, le SRC à doter d'une identité d'emprunt les personnes ci-après afin de garantir leur sécurité ou l'acquisition d'informations:

- a. les collaborateurs du SRC;
- b. les collaborateurs des organes de sûreté cantonaux mandatés par la Confédération;
- c. les informateurs du SRC dans le cadre d'une opération précise.

2 La durée de l'habilitation est limitée comme suit:

- a. cinq ans pour les collaborateurs du SRC ou les organes de sûreté cantonaux; en cas de nécessité, cette période peut être prolongée de trois ans en trois ans;
- b. douze mois pour les informateurs du SRC; en cas de nécessité, cette période peut être prolongée de six mois en six mois.

3 L'usage de l'identité d'emprunt n'est autorisé que lorsque les informations recherchées remplissent les conditions suivantes:

- a. elles se rapportent à une menace concrète de la sûreté intérieure ou extérieure;
- b. elles concernent l'un des domaines suivants:
 1. activités terroristes,
 2. activités liées au renseignement politique, économique ou militaire prohibé au sens des art. 272 à 274 et 301, du Code pénal[46],
 3. dissémination d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, y compris de leurs vecteurs et de tous les biens à usage civil et militaire nécessaires à leur fabrication,
 4. extrémisme violent, soit les menées déployées par des organisations dont les représentants rejettent la démocratie, les droits de l'homme ou l'Etat de droit et qui, pour atteindre leurs buts commettent des actes de violence, les préconisent ou les encouragent;
- c. elles sont nécessaires et appropriées pour l'une des raisons suivantes:
 1. l'acquisition d'informations visée à l'art. 14 n'a pas été couronnée de succès ou serait, sans le recours à une identité d'emprunt, vouée à l'échec ou rendue plus difficile de manière disproportionnée;
 2. la gravité et le type de menace pesant sur les personnes occupées à acquérir des informations selon l'al. 1 le justifient au vu de la menace pesant sur un bien juridique important tel que la vie ou l'intégrité corporelle;
- d. elles ne sont pas disproportionnées par rapport au but recherché.

4 Le directeur du SRC vérifie si les conditions d'un engagement sous une identité d'emprunt sont remplies. Si tel est le cas, il présente la demande prévue à l'al. 1 au chef du département, qui peut prendre les mesures suivantes:

- a. l'approuver;
- b. l'approuver en y apportant des restrictions ou des charges supplémentaires;
- c. la rejeter;
- d. la renvoyer au SRC pour qu'il la complète.

5 La procédure pour une prolongation de l'autorisation d'utiliser une identité d'emprunt est régie par les al. 3 et 4.

6 Des pièces d'identité, des titres et d'autres documents peuvent être fabriqués ou modifiés en fonction des besoins du SRC afin de constituer ou d'assurer des identités d'emprunt. Les organes fédéraux, cantonaux et communaux compétents collaborent avec le SRC.

7 Le SRC prend les mesures requises pour la protection des identités d'emprunt.

Art. 15 Traitement de données personnelles

1 Les organes de sûreté évaluent l'exactitude et l'importance des informations. Ils détruisent les informations inexactes ou inutiles et en informent le service qui les a communiquées s'il s'agit d'un autre organe de sûreté.

2 Ils ne peuvent traiter des données sensibles et établir des profils de personnalité que conformément à l'ordonnance; le Conseil fédéral tient compte notamment du type de soupçon et des risques du traitement pour la personne concernée.

3 Le SRC traite au moyen d'un système d'information électronique les données dont l'accès rapide doit être garanti en permanence. Ce système ne peut être rendu accessible en ligne qu'aux personnes exerçant des tâches définies par la présente loi au sein du SRC, aux autorités de police et de poursuite pénale de la Confédération ainsi qu'aux organes de sûreté des cantons. Le Conseil fédéral fixe les conditions du raccordement des organes de sûreté des cantons. Le DDPS règle les droits d'accès au système.

4 Le système d'information doit être géré séparément des autres systèmes d'information de la police ou de l'administration.

5 Le Conseil fédéral détermine les différentes catégories de données, fixe les durées maximales de conservation des données et veille notamment à ce que les données peu fiables soient périodiquement examinées afin de déterminer si elles sont encore nécessaires à l'accomplissement des tâches définies dans la loi. Dans le cas contraire, elles doivent être effacées dans le système d'information. Un contrôle interne de la protection des données garantit la qualité et la pertinence des données.

6 ...

Art. 16 Traitement par les cantons

1 Les cantons traitent conformément aux prescriptions de la Confédération les données qu'ils reçoivent durant l'exécution de la présente loi. Ils les conservent séparément des données cantonales.

2 Lorsque les organes de sûreté des cantons gèrent leur propre système d'information automatisé, les prescriptions relatives au système d'information de la Confédération sont applicables par analogie. Le règlement d'exploitation du système cantonal doit être approuvé par le DDPS.

3 Lorsque les organes de sûreté des cantons traitent des données en vertu de la présente loi, ils sont soumis au droit fédéral sur la protection des données. Sont réservées les prérogatives de surveillance prévues par le droit cantonal.

30. La loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC; RS 121), du 3 octobre 2008, contient une disposition relative à la protection des informateurs à l'étranger et à leurs indemnités et primes renvoyant à la LMSI (art. 7 LFRC).

Art. 7 Protection des sources, indemnisation et primes

¹ Le Conseil fédéral règle les modalités de la protection des sources en fonction de leurs besoins de protection. Les personnes qui sont en danger en raison de leurs activités de renseignement sur l'étranger doivent être protégées dans tous les cas.

² L'art. 14a, al. 2 et 3, de la LMSI s'applique aux indemnités et primes versées aux informateurs pour l'acquisition de renseignements selon l'art. 1, let. a.

31. La loi fédérale sur le renseignement (LRens), du 25 septembre 2015, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} septembre prochain, contient aussi quelques dispositions traitant des informateurs: les art. 15 (définition, règles d'indemnisation, mesures de protection) ci-après, 18 al. 1 lettre c, alinéa 2, lettre b (conditions liées à l'octroi d'une identité d'emprunt) et 35 al. 3 lettre c (concernant la protection des sources):

"Art. 15 Informateurs

1 Les informateurs sont des personnes qui:

- a. communiquent des informations ou des renseignements au SRC;

b. fournissent des prestations au SRC pour qu'il puisse accomplir les tâches définies par la présente loi;

c. soutiennent le SRC dans sa recherche d'informations.

2 Le SRC peut indemniser ses informateurs de manière appropriée pour leurs activités. Si la protection des sources ou la recherche d'autres informations l'exige, les indemnités que les informateurs touchent ne sont pas imposables à titre de revenu et ne constituent pas un revenu au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants.

3 Le SRC prend les mesures nécessaires pour protéger la vie ou l'intégrité corporelle de ses informateurs. Il peut également en faire bénéficier leurs proches.

4 Le chef du DDPS peut, dans le cas particulier, autoriser le SRC à doter ses informateurs, au terme de leur collaboration, d'une couverture ou d'une identité d'emprunt si cette mesure est indispensable pour protéger leur vie ou leur intégrité corporelle.

5 Les mesures prévues aux al. 3 et 4 sont limitées à la durée de la menace concrète. Lorsque les risques sont particulièrement importants et qu'il faut s'attendre à ce qu'ils persistent, il est donc possible de renoncer exceptionnellement à une limitation dans le temps ou de rendre la mesure illimitée".

32. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (Mémorial du Grand Conseil genevois 2000 45/VIII 7671 ss).
33. S'agissant de son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques, la LIPAD a ainsi pour *"but de favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique"* (art. 1 al. 2 let. a LIPAD). A cet égard, l'introduction de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration en faveur de celui de la publicité.
34. Le principe de transparence est inscrit à l'article 18 LIPAD dont le contenu est le suivant :
- "1 Les institutions communiquent spontanément au public les informations qui sont de nature à l'intéresser, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose.*
- 2 L'information doit être donnée de manière exacte, complète, claire et rapide.*
- 3 Les institutions informent par des moyens appropriés à leurs ressources et à l'importance des informations à diffuser. Dans toute la mesure du possible, elles utilisent les technologies modernes de diffusion de l'information."*
35. Concernant la transparence des institutions, la LIPAD opère une distinction entre deux modalités d'accès aux informations qui les concernent. Il y a, d'une part, l'information active du public, visée par l'art. 18 LIPAD, qui souvent qualifiée de proactive, et qui consiste dans l'information transmise directement par l'entité pour communiquer sur tout objet ayant vocation à intéresser le public. Il en va là de la mise en œuvre d'une véritable politique de transparence concernant les activités publiques. C'est souvent par le biais du site internet que les informations sont communiquées en y insérant tout document – projets, rapports, plans, directives, modèles de lettres, etc. L'information peut aussi se faire par le biais de conférences ou de communiqués de presse.
36. Il y a par ailleurs une communication plus réactive, en réponse à une demande d'accès à un document. Selon l'art. 24, al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. Selon l'art. 24, al. 2 LIPAD, l'accès comprend dans la règle la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents.

37. Selon l'art. 24 al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD. Aux termes de la LIPAD, l'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents.
38. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions.
39. Pour autant que cela ne requière pas un travail disproportionné, un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à communication. Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon à ce qu'elles ne puissent être reconstituées et que le contenu informationnel du document ne s'en trouve pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD).
40. A cet égard, il est précisé, dans un arrêt de la Chambre administrative ATA/560/2015 du 02.06.2015, considérant 12: "*Lorsqu'une atteinte est à craindre, un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à communication en vertu de cette disposition, si cela ne requiert pas un travail disproportionné (art. 27 LIPAD,). Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon à ce qu'elles ne puissent être reconstituées et que le contenu informationnel du document ne s'en trouve pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document*".
41. Le principe de transparence n'est pas absolu. L'accès aux documents peut être restreint par différentes exceptions s'il existe un intérêt prépondérant au maintien du secret prévu à l'art. 26 LIPAD.
42. S'agissant d'une telle justification à l'appui d'un refus d'accès à une directive du Procureur général concernant les étrangers multirécidivistes en situation irrégulière que réclamaient l'Association des juristes progressistes et un avocat genevois, le Tribunal fédéral ne l'a pas admise et a annulé, le 13 juin 2016, deux arrêts de la Chambre administrative (TF 1C_604/2015 et 1C_606/2015) qui allaient dans ce sens.
43. A ce sujet, notre Haute Cour relève : "*Contrairement à ce que soutient l'arrêt cantonal, la directive contient des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. Il s'agit d'un document destiné à l'ensemble des procureurs et des collaborateurs du Ministère public; (...). De ce qui ressort du dossier et des explications du Ministère public, elle contiendrait certains barèmes applicables à divers types d'infractions. (...) L'unification de la pratique des autorités de poursuite constitue à l'évidence une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD. Même si elle n'a pas force obligatoire pour les procureurs, qui demeurent indépendants dans le traitement des procédures qui leur sont confiées (art. 117 al. 2 Cst./GE et art. 2 de la loi cantonale d'organisation judiciaire - OJ/GE), ce document s'apparente à une directive, fondée sur le pouvoir hiérarchique du Procureur général. (...) la directive ne fait pas partie d'un dossier pénal en cours. Il s'agit d'un document d'ordre général relatif à la politique criminelle. S'il peut avoir une influence sur la poursuite et la répression des infractions dans les cas particuliers, il ne fait pas partie du processus décisionnel proprement dit. Il se rapproche davantage des dispositions de la loi pénale ou de la jurisprudence, sur lesquelles les procureurs doivent se fonder pour rendre leurs déci-*

sions et qui, par nature (...), doivent être accessibles au public. (considérants 4.3 et 4.4)".

44. La Cour européenne des droits de l'homme a récemment reconnu un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat en se fondant sur l'art. 10 CEDH dans un arrêt du 8 novembre 2016 (requête n° 18030/11) relatif à l'affaire Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie. Dans cette affaire, la requérante, Magyar Helsinki Bizottság (Comité Helsinki hongrois), une organisation non gouvernementale (ONG) ayant son siège à Budapest dont la mission concerne la surveillance de la mise en oeuvre des instruments internationaux de défense des droits de l'homme en Hongrie, menait une étude sur la qualité de la défense assurée par les avocats commis d'office. Dans ce contexte, elle avait demandé à différents services de police de lui indiquer le nom des avocats d'office qu'ils avaient désignés en 2008 et le nombre de fois que chacun d'eux avait été désigné. L'ONG se fondait sur une loi datant de 1992 en vertu de laquelle de telles informations étaient publiques. En l'occurrence, la Cour a conclu que le refus des autorités hongroises de communiquer au Comité Helsinki hongrois, Magyar Helsinki Bizottság (MHB), des informations relatives aux activités des avocats commis d'office, portait atteinte à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre le droit à la liberté d'expression. Elle a notamment relevé que: *"les informations, les données ou les documents auxquels l'accès est demandé doivent généralement répondre à un critère d'intérêt public pour devoir être divulgués en vertu de la Convention. Tel peut être le cas, notamment, lorsque l'accès à ces informations contribue à la transparence sur la conduite des affaires publiques et sur les questions présentant un intérêt pour la société de manière générale, et permet ainsi la participation de l'ensemble de la collectivité à la gouvernance publique"* (considérant 161); elle a conclu qu': *"En refusant à la requérante l'accès aux informations demandées, qui étaient déjà disponibles, les autorités internes ont entravé l'exercice par elle de sa liberté de recevoir et de communiquer des informations, d'une manière portant atteinte à la substance même de ses droits protégés par l'article 10. Il y a donc eu une ingérence dans l'exercice du droit garanti par cette disposition"* (considérant 180). Avec cet arrêt, la Cour clarifie sa jurisprudence concernant le droit d'accès aux informations détenues par les institutions publiques et fait un pas important vers la reconnaissance d'un tel droit tiré de l'application de l'art. 10 CEDH.
45. Commentant cet arrêt, Flückiger et Junod⁴ sont d'avis que sa portée en droit suisse est importante dans la mesure où il faut voir là, pour toutes les informations détenues par une autorité publique, un poids accru en faveur de la transparence dans la pesée des intérêts en cause, que le droit d'accès tient à l'intérêt public des informations recherchées, que cette jurisprudence emporterait même un renversement du secret en faveur de la transparence pour les demandeurs jouant le rôle de sentinelle publique (journalistes, associations).
46. Pour rappel, par ailleurs, dans notre pays, les art. 16 Cst féd et 26 Cst gen. consacrent les libertés d'opinion et d'information. La liberté d'information octroie à toute personne le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser. Les articles 17 Cst. féd et 27 Cst. gen. reconnaissent la liberté des médias et garantissent le secret de rédaction, tout en interdisant la censure.
47. En outre, la section 1 du chapitre V de la LIPAD accorde des facilités aux médias; l'art. 31 al. 3 stipule notamment : *"Les institutions, compte tenu de leurs ressources, offrent aux médias et aux journalistes les facilités nécessaires à l'accomplissement*

⁴ Alexandre Flückiger / Valérie Junod, La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH, in: Jusletter, février 2017.

de leur travail d'information, dans le respect du principe de l'égalité de traitement et dans les limites imposées par des contraintes objectives".

48. Depuis le 1^{er} janvier 2010, est entré en vigueur un nouveau volet au champ d'application de la LIPAD : la protection des données personnelles. Selon les dispositions prévues par la loi depuis lors, les institutions publiques ont l'obligation de respecter les principes fondamentaux qu'elle pose à ses articles 35 à 38, en particulier le principe de légalité en vertu duquel les traitements de données doivent répondre à des prescriptions légales définissant des missions claires, le principe de finalité selon lequel les données personnelles recueillies doivent l'être en lien avec l'objectif poursuivi par l'entité publique concernée, le principe de transparence de la collecte de données dont le but est de veiller à ce que les personnes dont les données sont traitées soient bien informées de ces traitements.
49. Sur ce dernier principe de transparence de la collecte des données, la loi prévoit d'ailleurs à son art. 44 une obligation de déclaration de tous les fichiers de données personnelles en mains de chaque entité dans un catalogue que le Préposé cantonal doit tenir à jour, à la disposition de tout citoyen afin de permettre à chacune et chacun de pouvoir exercer son droit d'accès et de rectification éventuelle
50. Enfin, lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles (art. 3 al. 2 lettre c LIPAD), par exemple celles concernant l'origine ethnique, ou relatives à des infractions pénales commises par le passé (les informateurs sont souvent des personnes appartenant au « milieu »), la LIPAD exige qu'une base légale expresse stipule ledit traitement (art. 35 al. 2 LIPAD).

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère :

51. Si, contrairement au droit fédéral qui prévoit un cadre dans différentes lois portant sur la sécurité publique, le droit genevois ne traite pas expressément des informateurs, les rapports entre la police et des indicateurs privés ont existé de tout temps; ils sont généralement le fruit de contacts dans un réseau spécifique (stupéfiants; crime organisé notamment, ainsi que le précise notamment la réponse à l'IUE 163A).
52. En procédant à une brève recherche, la Préposée adjointe a pris connaissance de différentes publications parues ces dernières années sur ce sujet, notamment l'existence de l'ouvrage d'un journaliste, spécialisé en matière de sécurité et de renseignement, Christophe Cornevin, intitulé *"Les Indics. Plongée au coeur de cette France de l'ombre qui informe l'État"* (Editions Flammarion, 2011) et d'un article de Bertrand Warusfel, spécialiste de droit de la sécurité et de la défense, Professeur à l'Université de Lille 2 « *La situation des agents infiltrés et des informateurs de police : une sortie progressive de l'opacité ?* », Droit & Défense, 2003/4, pp. 33-38, qui expliquent la réalité du phénomène.
53. Lors d'une interview sur la question par le journal Libération le 18 août 2015, Frédéric Veaux, alors directeur central adjoint de la police judiciaire en France expliquait⁵: *"Toute relation entre un policier et un informateur doit faire l'objet d'un compte rendu hiérarchique. Chaque personne recrutée doit être identifiée et inscrite au Bureau central des sources, qui dépend de la Direction centrale de la police judiciaire [DCPJ]. Leurs locaux se trouvent à Nanterre [Hauts-de-Seine], tout y est archivé dans un fichier informatique. Un système d'encodage permet de masquer l'identité des sources, mais la justice et l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) peuvent*

⁵ www.liberation.fr/societe/2015/08/18/frederic-veaux-recruter-un-informateur-signe-souvent-le-debut-des-ennuis_1365545

consulter les dossiers en cas d'enquête administrative ou judiciaire. Avant son inscription au fichier, l'informateur doit faire l'objet d'un certain nombre de vérifications. On évalue son profil, son casier judiciaire, ses motivations personnelles, ses risques d'exposition dans les procédures. Il n'y a pas de notation mais une évaluation permanente de la source. En cas de problème, un informateur peut aussi être placé sur une «liste noire», qu'on partage avec Europol [l'office de police criminelle de l'Union européenne, ndlr]. Mais ces cas restent marginaux".

54. Un rapport d'Europol, qui fait référence à cette question, précise⁶:

"2.6.2. Gestion des informateurs

L'informateur constitue un aspect très important des activités policières. Il est probable que l'implication d'un informateur dans le processus précoce du recueil de renseignements en matière de criminalité contribue au succès de l'enquête. La qualité du renseignement recueilli est directement proportionnelle à la qualité de l'informateur. La grande criminalité organisée ne se limite pas aux frontières nationales, ce qui fait que les informateurs peuvent fournir des renseignements qui contribuent à la répression dans plusieurs pays. Même si la coopération avec des informateurs est une pratique courante et répandue, la situation juridique actuelle en matière d'utilisation d'informateurs n'est pas uniforme au sein de l'Union européenne".

55. Sur la base des lectures effectuées, la Préposée adjointe a pu comprendre que ces relations se déroulent dans le cadre de liens qui peuvent être durables, ou non, selon la fiabilité/qualité des informations obtenues. Ces personnes communiquent des informations contre rémunération ou pas et, lorsque c'est le cas, le montant est fixé en fonction de critères tenant compte de l'importance des infractions évitées ou de crimes élucidés grâce à la surveillance des personnes suspectées et à la suite d'une évaluation rigoureuse de l'informateur. Des lignes budgétaires sont affectées à cette tâche (cf réponse à l'IUE 163-A), ce que confirme la police dans son courriel du 21 juin. Selon les procédures mises en œuvre, nombre d'aspects sont définis : les modalités de recrutement, la vérification des données personnelles des informateurs, l'évaluation de la fiabilité de la source, les motivations de la personne concernée, une rémunération fixée en accord avec la hiérarchie, le secteur de la police avec lequel il y a des contacts,

56. C'est bien ce qui a été fait par la police genevoise dans le respect des règles posées par le contrôle interne en vigueur à Genève. Il y a donc manifestement également des bases de données répertoriant les noms des informateurs et les autres données personnelles utiles, les référents au sein de la police, par affaire et par domaine d'activité. Le requérant ne sollicite pas l'accès à ces documents.

57. La Police est soumise aux règles relatives à la transparence instituées par la LIPAD :

- d'une part, à l'obligation de mettre en œuvre une politique de communication active à l'attention des citoyennes et des citoyens sur tous les objets qui sont de nature à favoriser la libre formation de leur opinion et qui sont en lien avec la mission publique exercée et
- d'autre part, de donner accès aux documents sollicités à l'occasion d'une requête formulée par un particulier, a fortiori si c'est un journaliste pour lequel des facilités sont prévues par la LIPAD

⁶ COMPTE-RENDU D'EUROPOL, Rapport général sur les activités d'Europol, Office européen de police 2011.

- Par ailleurs, les documents sollicités sont bien en lien avec l'exercice d'une tâche publique confiée à la police.

58. La Préposée adjointe tient à relever que l'absence de transparence sur un processus relatif à la mise en œuvre d'une mission publique est généralement de nature à alimenter des rumeurs et à créer de la méfiance dans le public. Elle tient à souligner, par ailleurs, que c'est dans le domaine financier que les citoyens sont particulièrement intéressés à que le secteur public soit à même de démontrer la bonne utilisation des deniers publics.

59. La Chambre administrative s'est prononcée, à plusieurs reprises, sur des requêtes visant à obtenir des documents ayant trait à des dépenses publiques en reconnaissant un droit d'accès. Peuvent être cités à cet égard et à titre d'exemples :

- L'ATA/1003/2016 du 29.11.2016 relative à une demande d'accès à différents extraits du Grand livre d'une commune
- L'ATA/154/2016 du 23.02.2016 concernant une requête visant à connaître le coût d'abonnements à des grandes revues scientifiques dans un contexte où les contrats en cause contenaient des clauses de confidentialité
- L'ATA/758/2015 du 28.07.2015 ayant trait à la demande d'un journaliste qui voulait obtenir tout document permettant de déterminer le coût du licenciement d'un collaborateur s'étant révélé non conforme au droit
- L'ATA/560/2015 du 02.06.2015 portant sur une demande d'accès à différents contrats et un business plan relatif à des dépenses d'une institution publique dans le domaine de l'éolien.

60. En l'occurrence, plus le domaine juridique concerné laisse une marge d'appréciation importante à l'autorité, plus la transparence concernant les dispositifs qui en découlent se justifie.

61. Tout en notant le revirement de l'autorité par rapport à la position exprimée oralement le lundi 15 mai 2017, la Préposée adjointe ne peut suivre l'appréciation de la police, s'agissant de son refus de communiquer les données financières concernant les informateurs privés.

62. En effet, d'une part, le Conseil d'Etat a largement communiqué sur ce point, lors de l'IUE 163A, en donnant aussi des éclairages sur les types d'infractions concernées. Relevons que le volet transparence de la LIPAD était alors déjà en vigueur et que la loi n'a pas subi de modifications sur cet aspect depuis lors. En outre, tous ces éléments ont vraisemblablement été fournis par la Police afin que le département chargé de la sécurité à l'époque puisse préparer les éléments de réponse à transmettre au Conseil d'Etat.

63. D'autre part, il n'y a aucun risque de divulgation d'informations sur les sommes allouées, par cas, puisque ce sont des montants globaux annuels tous domaines confondus qui sont sollicités, d'où l'impossibilité de faire un lien avec quelque affaire que ce soit. L'on voit mal, dès lors, comment le fait de communiquer un tel montant annuel pourrait amener les informateurs à vouloir négocier leurs prestations à la hausse.

64. Quant à la position de principe consistant à refuser aussi la communication de l'ordre de service dans sa totalité, la Préposée adjointe ne partage pas non plus le point de

vue qui est exprimé. L'ordre de service en question n'est rien d'autre qu'une procédure administrative générale qui a pour but de fixer un cadre clair pour les agents potentiellement concernés par des contacts avec des informateurs. Ce document, qui est fort bien rédigé, ne contient aucune donnée personnelle, hormis les noms du rédacteur et du responsable hiérarchique qui l'a validé, qui devraient être caviardés.

65. La Préposée adjointe est convaincue qu'une bonne partie de ce document peut être transmise, sans que la sécurité des informateurs ou des fonctionnaires de police ne soit mise en danger.
66. Considérant encore l'argument selon lequel la communication de la procédure pourrait fragiliser le dispositif avec les informateurs, la Préposée adjointe tient à remarquer qu'en vertu de la LIPAD, toute institution publique se doit d'exposer clairement aux personnes intéressées les traitements de données qu'elle effectue à leur sujet et, par ailleurs, d'annoncer les fichiers de données personnelles constitués dans le catalogue tenu par le Préposé cantonal. L'obligation de déclaration des fichiers répond au principe de transparence de la collecte et a pour but de permettre aux personnes concernées de faire valoir leur droit d'accès à leurs données personnelles propres, en vue d'une éventuelle demande de rectification ou de suppression.

RECOMMANDATION

67. Se fondant sur les considérations qui précèdent, la Préposée adjointe recommande à la Police de donner au requérant l'accès aux documents sollicités, soit de :
- communiquer une extraction de la base de données financière permettant de déterminer les montants engagés, par année, durant les dix ans écoulés ;
 - transmettre l'ordre de service du 5 mars 2012 intitulé « Gestion des informateurs et personnes de confiance » en occultant les aspects présentant un risque avéré pour des informateurs ou des agents de la police, tout en faisant de sorte que le document reste lisible.
68. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la Police doit rendre une décision sur la prétention du requérant.
69. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à :
- a. X., Radio Télévision Suisse, Quai Ernest-Ansermet 20, Case postale 234, 1211 Genève 8
 - b. Mme Monica Bonfanti, Commandante de la Police, chemin de la Gravière 5, 1227 Acacias

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique de bien vouloir le tenir informé de la suite donnée à la présente recommandation en lui faisant parvenir une copie de sa décision.