



Demande d'accès à un rapport sur l'investigation technique des munitions dans la zone du petit lac en mains du Département du territoire (DT)

Recommandation du 10 mars 2022

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

1. Dans un courriel du 18 novembre 2021 adressé à la chargée de communication du Département du territoire (DT), A., journaliste [REDACTED], sollicitait la prise de connaissance du rapport rendu par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) concernant les munitions de la seconde guerre mondiale immergées dans le petit lac, à la suite de l'intervention en juin 2021 de plusieurs plongeurs d'armasuisse.
2. En date du 3 décembre 2021, la susnommée lui a répondu de la sorte: « *Nous ne pourrions pas donner une suite favorable à votre requête car les informations sur la localisation des munitions et le manque d'informations sur les types de munitions contenus dans le rapport peuvent potentiellement, à ce stade, mettre en danger la sécurité publique (art. 4 par. 4 let. b Convention d'Aarhus)* ». Etait indiquée en sus la possibilité de saisir le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé cantonal).
3. Par pli électronique du 8 décembre 2021, le journaliste a requis du Préposé cantonal l'organisation d'une séance de médiation. Il précisait que le rapport querellé avait été transmis aux Services industriels de Genève (SIG), ainsi qu'au Service de géologie, sols et déchets (GESDEC), rattaché au Département du territoire.
4. La médiation a eu lieu le 24 janvier 2022, en présence de A. (requérant), Mme Irène Costis Droz (responsable LIPAD du DT), B. (chef secteur sites pollués), C. (directeur du GESDEC) et de la Préposée adjointe.
5. Au terme de la rencontre, les parties ont convenu de suspendre le processus de médiation.
6. Une seconde rencontre s'est déroulée le 22 février 2022. La médiation n'a pas abouti.
7. Le 27 février 2022, la responsable LIPAD du DT a fait parvenir le courrier électronique suivant au Préposé cantonal: « *Le département est effectivement en possession du rapport requis. Ce rapport a été établi par D. (DDPS), si bien que le département s'est adressé à ce dernier pour connaître sa position quant à l'acceptation ou le refus de transmission du rapport. La position de D. est en substance la suivante (et vous est connue de par le document que nous vous avons remis, cf. position du 12 janvier 2022): D. refuse la transmission du rapport pour 3 raisons: - Le rapport ne porte que sur un échantillonnage. Il se peut ainsi qu'il existe d'autres munitions plus dangereuses encore sur le fond. - Le rapport contient des données spatiales sur les munitions et sur les infrastructures existantes partiellement sensibles. - Le rapport donne des informations sur les éléments de munitions existants qui pourraient être utilisés de manière abusive ou qui pourraient présenter*

un danger en cas de (mauvaise) manipulation. D. conclut en indiquant qu'en publiant le rapport, des informations sont rendues publiques, qui ne contribuent en aucun cas à la sécurité publique, mais qui, dans le pire des cas, contribuent à ce que des inconnus visitent les munitions dans la situation actuelle. A l'exception des adresses actuelles, le rapport n'apporte aucune plus-value par rapport à la problématique générale des munitions immergées dans le lac Léman. Comme les déclarations faites se réfèrent à des mesures de construction concrètes, la publication risque que des conclusions générales soient tirées. Du point de vue du cmd D., il s'agit d'éviter les conséquences et les incertitudes non fondées qui pourraient résulter de conclusions incorrectes. Le refus du tiers concerné de transmettre le rapport a été pris en considération dans la position du département. S'agissant de la position juridique du département, il est difficile de déterminer si la convention d'Aarhus s'applique ou non au présent cas vu que le requérant n'invoque pas de motif particulier pour sa demande. Nous ne savons donc pas si ce sont des motifs environnementaux qui le motivent (auquel cas la convention d'Aarhus s'appliquerait) ou d'autres motifs (auquel cas la LIPAD s'appliquerait uniquement). Quoi qu'il en soit, dans un cas comme dans l'autre, l'exception de sécurité publique s'applique (art. 4, al. 4 let. b CA ou art. 26, al. 2 let. a LIPAD). Ainsi, la pesée d'intérêts qu'effectue le département est qu'en tout état, à savoir tant que les investigations complètes ne sont pas terminées, le motif de sécurité publique est largement prépondérant aux intérêts du requérant (quand bien même il s'agisse d'un média) et du public puisqu'une divulgation de la localisation, du contexte (qui permet la localisation), du type de munitions et de leur état ne pourrait conduire qu'à un état de fait portant sur une information partielle comportant des risques bien trop importants pour le public. Sans compter le risque d'utilisation de manière abusive ou de danger en cas de mauvaise utilisation. Le département fait par ailleurs siens tous les arguments de D. Quant à la conclusion de D. indiquant que le rapport pourrait être mis à disposition pour consultation sur place, dans un esprit de transparence et en tant que mesure de confiance vis-à-vis du requérant mais dans l'idée qu'aucune information pertinente ne soit divulguée au public, le département relève qu'il est également allé dans ce sens dans le cadre de la procédure de médiation ». Il est enfin relevé qu'une grande communication est prévue en principe début avril 2022 sur l'état des investigations et la suite des travaux.

8. Le Préposé cantonal a pu prendre connaissance du document intitulé « *Rapport sur l'investigation technique des munitions dans la zone du PETIT LAC – Evaluation des risques des munitions localisées dans le cadre du projet X.* » daté du 7 juillet 2021.

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

9. 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 (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).
10. 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 litt. a LIPAD).
11. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève: « *La transparence des activités étatiques et para-étatiques visée par la LIPAD a pour finalité de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation des citoyens à la vie publique. En raison de l'importance que les collectivités publiques ont prise dans la vie moderne, une transparence accrue dans leur fonctionnement est de nature à permettre une meilleure formation de l'opinion publique. Elle est propre également à*

renforcer l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et à les inciter à mieux s'investir dans la prise des décisions démocratiques. Dans une démocratie semi-directe, qui appelle fréquemment les citoyens aux urnes sur les sujets les plus variés, la recherche d'une participation accrue grâce à une opinion publique librement formée présente un intérêt majeur » (MGC 2000 45/VIII 7676).

12. Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).
13. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28 al. 1 LIPAD). Le droit d'accès aux documents est ainsi un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection.
14. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).
15. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD).
16. Pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document (art. 25 al. 3 LIPAD).
17. Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la loi (art. 25 al. 4 LIPAD).
18. Le principe de transparence n'est pas absolu. L'accès aux documents est restreint par différentes exceptions s'il existe un intérêt prépondérant au maintien du secret prévu à l'art. 26 LIPAD.
19. Selon la Cour de justice, « *par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LIPAD* » (ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 5.a).
20. Il ressort de la jurisprudence applicable à la LTrans que si l'institution publique décide de limiter ou de refuser l'accès à des documents officiels, elle doit alors démontrer que les conditions aux exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce (arrêt du TF 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3). A cet égard, ses explications doivent être convaincantes, à savoir être précises et claires, complètes et cohérentes (arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1; Recommandation du PFPDT du 29 août 2018). Si l'institution publique ne parvient pas à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, elle supporte les conséquences du défaut de preuve et l'accès doit en principe être accordé (arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2).
21. L'accès aux documents doit notamment être refusé s'il est propre à mettre en péril la sécurité de l'Etat, la sécurité publique, les relations internationales de la Suisse ou les

relations confédérales (art. 26 al. 2 litt. a LIPAD). Selon l'exposé des motifs, « *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* » (MGC 2000 45/VIII 7695).

22. Selon la Cour de justice, des rapports d'audit contenant des informations sensibles concernant le système informatique de l'Etat de Genève ne peuvent être communiqués pour des raisons de sécurité: « *L'intérêt public de l'Etat à la sécurité de son réseau informatique l'emporte indubitablement sur l'intérêt du recourant à obtenir une copie de ces audits en application de l'article 26 alinéas 1 et 2 lettre a LIPAD second alinéa* » (ATA/807/2005 du 29 novembre 2005, consid. 11 b). De même, l'accès à un ordre de service de la police concernant la rémunération des informateurs privés a été à juste titre refusé, car le « *communiquer au recourant reviendrait à dévoiler des techniques de travail et de tactique d'investigation de la police, et serait effectivement de nature à compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi (art. 26 al. 2 let. d LIPAD) et ainsi l'accomplissement par la police des missions citées à l'art. 1 al. 3 let. a à c LPol et, par conséquent, à porter atteinte à la sécurité publique (art. 26 al. 2 let. a LIPAD)* ». S'agissant des données budgétaires, la Cour a retenu ce qui suit: « *En revanche, ladite liste énonce les versements, pris individuellement, avec la mention de leur motif et du service de police qui les a requis, et donne ainsi des renseignements sur les activités des différents services de police au cours des mois, leurs interactions entre eux ainsi qu'avec le SRC, de même que la nature des rémunérations. Des tentatives de déductions pouvant en être tirées quant aux montants par informateur ne pourraient pas être exclues. Ces informations doivent, au regard de l'intérêt prépondérant de la sécurité publique (art. 26 al. 2 let. a et d LIPAD), être soustraites à l'accès du recourant, lequel ne sollicite d'ailleurs que la communication des montants globaux et a reçu en copie la lettre de la commandante du 13 décembre 2018 indiquant les montants annuels avec des chiffres parfois légèrement différents. Les montants annuels et le total général devront être communiqués à l'intéressé* » (ATA/949/2019 du 28 mai 2019, consid. 6).
23. Selon une recommandation du Préposé fédéral du 27 juin 2013 concernant la disposition analogue de la LTrans (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/oeffentlichkeitsprinzip/empfehlungen/empfehlungen-2013.html>), la sécurité doit être entendue au sens large comme l'inviolabilité des biens juridiques des individus tels que le corps, la vie, la santé, la liberté, la propriété de l'Etat et de ses institutions et l'ordre juridique dans son ensemble. Ainsi, la lutte contre la criminalité, l'extrémisme et le terrorisme en fait partie, de même que les risques en relation avec les infrastructures de communication, énergétiques ou liées au trafic.
24. 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 la 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).

25. En ce qui concerne particulièrement la procédure d'accès aux documents, en application de l'art. 30 al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
26. Le Préposé cantonal mène la procédure de médiation de manière informelle, en recueillant la position des institutions et des personnes concernées sur le document demandé et sur son accès, selon un mode de communication adapté à la complexité de la requête et conformément au principe d'économie de procédure. Il entend les parties et peut les réunir. Il s'efforce de les amener à un accord. Il leur soumet, si nécessaire, des propositions (art. 10 al. 8 et 9 RIPAD).
27. Dans ces limites, c'est au Préposé cantonal qu'il incombe de déterminer les modalités de la médiation. Dans leur pratique, le Préposé cantonal et la Préposée adjointe organisent des rencontres de médiation lors desquelles ils font signer aux participants un engagement à la médiation qui souligne la confidentialité du processus. Ce document est également signé par la personne qui représente le Préposé cantonal durant la procédure (soit le Préposé cantonal, soit la Préposée adjointe).
28. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.
29. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
30. Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée. La recommandation doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10 al. 11 RIPAD).
31. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus; RS 0.814.07), est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juin 2014.
32. Son objet consiste à ce que chaque partie garantisse les droits d'accès à l'information sur l'environnement (premier pilier), de participation du public au processus décisionnel (deuxième pilier) et d'accès à la justice en matière environnementale (troisième pilier), afin de contribuer à protéger le droit des générations présentes et futures de vivre dans un environnement apte à assurer leur santé et leur bien-être (art. 1).
33. L'art. 4 de la Convention d'Aarhus a trait à l'accès à l'information sur l'environnement. Le par. 1 pose le principe de la mise à la disposition du public, par les autorités publiques, dans le cadre de leur législation nationale, des informations sur l'environnement qui leur sont demandées. Des exceptions sont cependant prévues. Ainsi, notamment, selon le par. 4 litt. b de cette norme, une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique.

34. L'art. 10g al. 4 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) prévoit que le droit cantonal régit les demandes d'accès relatives aux informations sur l'environnement adressées aux autorités cantonales.

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

35. Le Département du territoire (DT) est l'un des sept départements de l'administration cantonale (art. 1 al. 1 litt. e du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2018; ROAC; RSGe B 4 05.10). Il comprend notamment le Service de géologie, sols et déchets (art. 6 al. 1 litt. h ch. 2 ROAC). De la sorte, la LIPAD lui est applicable (art. 3 al. 1 litt. a).
36. Présentement, le requérant sollicite l'accès à un document intitulé « *Rapport sur l'investigation technique des munitions dans la zone du PETIT LAC – Evaluation des risques des munitions localisées dans le cadre du projet X.* » daté du 7 juillet 2021.
37. Plusieurs événements ont mené à l'adoption de ce document.
38. Dans son interpellation « Munitions dangereuses immergées dans le lac Léman. Que fait la Confédération? » (19.4396) déposée le 2 décembre 2019 au Conseil des Etats (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194396>), le sénateur Thomas Minder relevait notamment que « *Dans les années 50 et 60, des entreprises privées - et non pas l'armée - ont aussi immergé des restes de munitions (cartouches, grenades, ogives explosives, etc.) dans le lac Léman, entre 150 et 1000 tonnes selon les estimations. Jusqu'à présent, le gouvernement genevois tablait sur le fait que les munitions étaient stockées dans des caisses qui avaient été recouvertes par des couches de sédiments, considérant dès lors qu'il n'était pas judicieux de les repêcher. Or, il y a quelques semaines, des experts (sédimentologues, représentants d'organisations environnementales, plongeurs) ont rendu public leur constat à Genève: pour eux, les dangers potentiels sont inquiétants. Ils ont indiqué que les caisses de munitions gisent entre 45 et 55 mètres de profondeur, à proximité d'un gazoduc et d'un capteur d'eau potable, mais aussi que les autorités (cantonales) refusent de reconnaître le problème depuis des décennies* ».
39. Dans son avis du 12 février 2020, le Conseil fédéral a répondu en substance que, sur la base des analyses effectuées en 2002 et 2004 par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), il était certain que des caisses de munitions avaient été immergées dans le lac Léman. En revanche, le fait que des caisses en partie éventrées gisent au fond du lac et que leur contenu est exposé était nouveau. Pour le Gouvernement, les analyses de l'époque n'avaient pas permis de savoir avec certitude l'endroit où ces munitions avaient été immergées, et les quantités contenues. Si les analyses ponctuelles effectuées jusqu'alors n'avaient pas permis de constater une contamination de l'eau potable, il serait nécessaire de mener des analyses plus approfondies afin d'obtenir une appréciation globale de la situation (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194396>).
40. Dans un article de la Tribune de Genève publié le 6 mars 2020 intitulé « Genève va analyser les munitions immergées » (<https://www.tdg.ch/geneve-va-analyser-les-munitions-immergees-659332839557>), il est relevé que les profondeurs du Petit-lac allaient être scrutées prochainement. Les autorités genevoises entendaient répertorier les munitions immergées après la seconde guerre mondiale, savoir quels types d'engins reposent par environ 50 m de fond et connaître leur localisation précise. Le Conseiller d'Etat en charge du Département du territoire précisait vouloir

lancer l'analyse, de concert avec le DDPS. Pour le journal, la situation avait été révélée en automne 2019 par l'association environnementale Odysseus 3.1, dont les plongeurs avaient filmé des obus reposant au fond de l'eau, recouverts de moules.

41. Le même journal a encore consacré une contribution à ce propos en date du 28 février 2022 (<https://www.tdg.ch/un-large-balayage-du-lac-se-prepare-167533327202>). Il était mentionné, entre autres, que le canton de Genève opérera un balayage large de sa partie du Léman dès le mois d'avril, afin de traquer les armements enfouis dans les eaux.
42. A Genève, des députés ont déposé, le 13 janvier 2020, une motion (M 2611) nommée « Munitions dans la rade: un assainissement rapide et complet est indispensable! » (<https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02611.pdf>), demandant en substance que les autorités responsables, une fois en possession d'informations sur une situation à risque, cartographient les emplacements et dressent un inventaire précis des types de munitions et de leurs contenus, préalables indispensables à un assainissement complet du site, puis ressortent de l'eau ces munitions. Votée le 2 juillet 2021, la motion a été renvoyée en Commission de l'environnement et de l'agriculture le 25 février 2022 (voir <https://ge.ch/grandconseil/search?search=2611>).
43. De surcroît, le Département du territoire consacre une page Internet au sujet des munitions présentes dans le petit lac, avec un calendrier opérationnel et une foire aux questions: <https://www.ge.ch/document/munitions-dans-petit-lac-partie-genevoise-du-leman>.
44. Il faut comprendre largement les termes d'informations sur l'environnement. Selon l'art. 7 al. 8 LPE, ces dernières recouvrent « *les informations relatives au domaine d'application de la présente loi et de la législation sur la protection de la nature et du paysage, la protection des sites naturels, la protection des eaux, la protection contre les dangers naturels, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat* » (art. 7 al. 8 LPE). S'agissant de la Convention d'Aarhus, les parties à la Convention en ont voulu la définition la plus large possible (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), La Convention d'Aarhus: Guide d'application, 2^{ème} éd., New York/Genève 2014, p. 50), de sorte que la définition donnée par l'art. 2 par. 3 du traité englobe en réalité toutes les informations reliées à l'environnement (Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/Stefan Reitemeyer, Aarhus-Konvention, Handkommentar, Baden-Baden/Bâle/Vienne, 2018, p. 110). D'ailleurs, un lien indirect entre l'information et l'état de l'environnement est suffisant pour ouvrir le champ d'application matériel de la Convention (Daniela Thurnherr, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts – Eine Spurensuche, DEP 2017, pp. 510–526, p. 521). Dans le cas d'espèce, le rapport querellé, comme l'indique d'ailleurs son titre, contient des informations sur l'environnement au sens des textes ci-dessus.
45. Dès lors qu'il s'agit d'une requête d'informations sur l'environnement adressée aux autorités cantonales genevoises, la LIPAD est applicable, conformément à l'art. 10g al. 4 LPE.
46. Il en va de même de l'art. 4 de la Convention d'Aarhus. En effet, en vertu du système moniste, selon lequel les traités internationaux auxquels la Suisse a valablement adhéré s'incorporent immédiatement à son ordre juridique, sans qu'une transposition en droit interne ne soit nécessaire, le particulier peut directement se prévaloir d'une disposition d'un traité international lorsqu'elle concerne ses droits et obligations, qu'elle est suffisamment concrète et claire pour être directement applicable à un cas

d'espèce et qu'elle s'adresse à des autorités chargées d'appliquer le droit. L'accès à l'information sur l'environnement remplissant ces trois conditions, l'art. 4 de la Convention d'Aarhus s'applique dès lors directement en Suisse (Maud Richard/Stéphane Werly, L'accès à l'information en matière d'environnement à la lumière de la Convention d'Aarhus, *in* Sylvain Métille (éd.), Le droit d'accès, CEDIDAC 74, Berne 2021, pp. 163-205, p. 203).

47. A l'heure actuelle, en Suisse, seul le canton de Fribourg a adapté sa législation après l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus. Pour les autres cantons, il convient de procéder, dans la mesure du possible, à une interprétation conforme au traité (Richard/Werly, *op. cit.*, pp. 201-202).
48. Le Département du territoire refuse l'accès au rapport cité *supra* en faisant sienne la position de l'officier du DDPS, auteur dudit rapport, selon lequel le document: ne porte que sur un échantillonnage, d'autres munitions plus dangereuses pouvant encore se trouver sur le fond; contient des données spatiales sur les munitions et sur les infrastructures existantes partiellement sensibles; donne des informations sur les éléments de munitions existants qui pourraient être utilisés de manière abusive ou qui pourraient présenter un danger en cas de (mauvaise) manipulation. En d'autres termes, les informations sur la localisation des munitions et le manque d'informations sur les types de munitions contenus dans le rapport pourraient potentiellement mettre en danger la sécurité publique.
49. Cette exception à la transparence est mentionnée à l'art. 26 al. 2 litt. a LIPAD, ainsi qu'à l'art. 4 par. 4 litt. b de la Convention d'Aarhus.
50. S'agissant de ce dernier texte, il faut considérer que la « sécurité publique » concerne la sécurité intérieure du pays (Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, *op. cit.*, p. 155). Une simple menace aux droits individuels ne suffit pas. De surcroît, il faut un lien de causalité entre la divulgation et le danger concernant la sécurité publique (Richard/Werly, *op. cit.*, p. 191). De la sorte, une situation sécuritaire généralement mauvaise ne peut pas, en soi, justifier l'utilisation de cette exception (Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, *op. cit.*, p. 155). Le Comité d'examen du respect des dispositions (CERD) a considéré qu'un secret d'Etat selon le droit interne ne suffit pas pour légitimer l'utilisation de cette exception, car il faut encore que la divulgation de ce secret ait une incidence sur la sécurité intérieure (ACCC/C/2010/51 (Roumanie), ECE/MP.PP/C.1/2014/12, § 94). De manière générale d'ailleurs, les motifs de refus à la transparence doivent être interprétés de manière restrictive, afin de ne pas tenir en échec le principe d'accès à l'information environnementale garanti par le traité (Michael Montavon/Luc Vollery, Adaptation des législations cantonales sur la transparence à la Convention d'Aarhus – L'exemple de Fribourg, DEP 2017, pp. 459-487, p. 472).
51. La LIPAD contient pareillement les termes de « sécurité publique », les mots « mettre en péril » précisant là aussi qu'il ne faut pas admettre trop rapidement que l'exception visée par l'art. 26 al. 2 litt. a LIPAD serait réalisée (MGC 2001 49/X 9697).
52. Comme vu plus haut, ce sujet a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires, au niveau fédéral et cantonal. Des articles de presse l'ont également abordé. Le Département du territoire y a consacré une page Internet. Le sujet est donc connu du public. L'on imagine mal dès lors en quoi, de manière générale, l'accès au rapport querellé aurait des incidences défavorables sur la sécurité publique.
53. Le Préposé cantonal constate que le thème des munitions dangereuses immergées dans le lac relève assurément d'un intérêt public évident. En effet, la population

possède un intérêt à savoir que des caisses de munitions sont immergées dans le Léman et représentent donc un danger potentiel pour les personnes et les infrastructures. Peu importe à cet égard que le rapport ne porte que sur un échantillonnage et qu'il pourrait encore exister d'autres munitions plus dangereuses encore sur le fond. Ou encore qu'il donne des informations sur les éléments de munitions existants.

54. Selon le Département du territoire, « *le rapport n'apporte aucune plus-value par rapport à la problématique générale des munitions immergées dans le lac Léman* ». Pour le Préposé cantonal, l'apport informationnel supposé du document n'entre pas en considération dans le cadre de la transparence. Il n'appartient d'ailleurs pas aux institutions publiques de déterminer si un document apporte des éléments susceptibles d'intéresser un/e citoyen/ne ou si des conclusions générales incorrectes pourraient, le cas échéant, en être tirées.
55. De plus, l'argument selon lequel le requérant aurait pu consulter sur place le document sans toutefois qu'aucune information pertinente ne soit divulguée au public ne saurait être avancé pour refuser sa communication, car l'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).
56. Enfin, le fait qu'une grande communication est prévue début avril 2022 sur l'état des investigations et la suite des travaux concernant le sujet est sans pertinence sur la présente requête.
57. Cela étant, le Préposé cantonal observe que le rapport présente notamment un graphique donnant des indications sur l'emplacement des munitions immergées. Sur ce point, il partage l'avis du Département du territoire et de l'auteur dudit document, selon lequel le risque que des personnes visitent les zones déterminées et manipulent des munitions, voire les remontent en surface, n'est pas à négliger. Or, ces comportements pourraient être susceptibles de conduire à un accident et par conséquent de mettre en danger la santé publique. Partant, la divulgation de ces zones pouvant avoir une incidence sur la sécurité intérieure, il convient de caviarder le graphique contenant des données spatiales. Force est de constater que ce travail de caviardage ne représentera pas un travail disproportionné et que le contenu informationnel du document ne s'en trouvera pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD).

RECOMMANDATION

58. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Département du territoire de transmettre au requérant le « *Rapport sur l'investigation technique des munitions dans la zone du PETIT LAC – Evaluation des risques des munitions localisées dans le cadre du projet X.* » daté du 7 juillet 2021, caviardé des éléments permettant la localisation des munitions immergées.
59. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le Département du territoire doit rendre une décision sur la communication du document considéré (art. 30 al. 5 LIPAD).
60. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:

- X., [REDACTED]
- Mme Irène Costis-Droz, Département du territoire, Secrétariat général, rue de l'Hôtel-de-Ville 14, case postale 3880, 1211 Genève 3

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique concernée de l'informer de la suite qui sera donnée à la présente recommandation.