



Demande d'accès à un ordre de mission de la police cantonale, aux débriefings et procès-verbaux ayant suivi la manifestation du 2 octobre 2025

Recommandation du 30 janvier 2026

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

1. Le 6 octobre 2025, Mme X, journaliste, ci-après « la requérante », a adressé un courriel à l'attention du Département des institutions et du numérique (DIN). A cette occasion, elle sollicitait notamment que lui soient transmis : les documents ayant trait au plan d'action de la police genevoise pour encadrer la manifestation du 2 octobre 2025, ainsi que les comptes-rendus et les procès-verbaux établis par la police et par le DIN pour débriefier sur cette opération dans les jours qui ont suivi.
2. Le même jour, le DIN a accusé réception de la demande et indiqué revenir vers la requérante à ce sujet.
3. Par courriel du 6 novembre 2025, la requérante, après avoir reçu des réponses à certaines de ses requêtes, a réitéré sa demande d'accès à des documents, à savoir notamment l'accès à l'ordre de mission pour l'intervention de la police cantonale lors de la manifestation du 2 octobre 2025.
4. Par courriel du 10 novembre 2025, le DIN, par la voix de son Directeur de la coopération et de la communication a fait savoir à la requérante qu'une communication interviendrait ultérieurement. Le lendemain, il a précisé qu'il serait également répondu ultérieurement aux demandes LIPAD, par son intermédiaire.
5. Par courriel au Préposé cantonal du 11 novembre 2025, la requérante a sollicité la mise sur pied d'une médiation.
6. La médiation a eu lieu le 8 décembre 2025, en présence de la requérante et de deux de ses collègues, Mme Y et Mme Z, de Mme A (responsable LIPAD du DIN) et de M. B (répondant LIPAD pour la police) et du Préposé cantonal.
7. La médiation n'a pas abouti.
8. Par courriels des 18 décembre 2025 et 8 janvier 2026, la Préposée adjointe a demandé au DIN à pouvoir consulter les documents querellés.
9. Les 16, 19 et 20 janvier 2026, la Préposée adjointe a pu consulter les documents querellés, à savoir l'ordre d'engagement du 2 octobre 2025, un rapport de manifestation au Commandant adjoint du 2 octobre 2025, ainsi qu'une note de service du 12 décembre 2025.
10. Le 19 janvier 2026, le DIN a explicité son refus de donner accès aux documents requis comme suit : s'agissant du plan d'action de la police genevoise pour encadrer la manifestation du 2 octobre 2025 (« ordre d'engagement »), *« l'accès à ce document doit être refusé car sa divulgation pourrait compromettre la sécurité publique, dans la mesure où il comporte des détails sur les tactiques policières, les*

modes d'intervention de la police ou son efficacité opérationnelle (art. 26 al. 2 let. a et j LIPAD). Sa divulgation donnerait des éléments qui pourraient aussi prêter à la préparation policière pour encadrer de futures manifestations ». Par ailleurs, le DIN a indiqué que la révélation du nombre d'agents mobilisés pour une opération donnée est une information confidentielle dont la révélation pourrait nuire à l'efficacité des tactiques opérationnelles et de la stratégie mises en place par la police. Au sujet de l'accès aux documents consécutifs à la manifestation, le DIN a relevé qu'ils contiennent un certain nombre d'éléments figurant également dans l'ordre d'engagement, de sorte que les arguments mentionnés précédemment valent également. Il est en outre indiqué : « De plus, ce rapport ayant été transmis à Madame la Conseillère d'Etat par un cadre supérieur de la police, il est exclu du droit d'accès conformément à l'article 7 al. 3 let. b RIPAD car relevant de l'échange entre cadres supérieurs de la fonction publique ou collaborateurs de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat ainsi qu'entre ces cadres ou proches collaborateurs et les membres du Conseil d'Etat, de délégations de celui-ci, du collègue des secrétaires généraux ou des collèges spécialisés ».

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

11. 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).
12. 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).
13. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève: « *[l]a 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 prises 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).
14. 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).
15. 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.
16. 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).

17. 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).
18. 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).
19. 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).
20. 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.
21. 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).
22. 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).
23. 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).
24. En application de cette disposition, la Cour de justice a retenu que l'accès à un ordre de service de la police concernant la rémunération des informateurs privés devait être 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).

25. Sont également soustraits au droit d'accès les documents dont l'accès est propre à révéler d'autres faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu, notamment en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses (art. 26 al. 2 litt. j).
26. Selon l'art. 26 al. 3 LIPAD, les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la présente loi. L'art. 7 al. 3 RIPAD précise que « *sont également soustraits au droit d'accès au sens de l'article 26, alinéa 3, de la loi les notes, avis de droit, correspondances, courriels, rapports et autres écrits échangés : a) entre membres du Conseil d'Etat, de délégations de celui-ci, du collège des secrétaires généraux ou des collèges spécialisés; b) entre cadres supérieurs de la fonction publique ou collaborateurs de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat ainsi qu'entre ces cadres ou proches collaborateurs et les membres des collèges visés à la lettre a* ». Ces dispositions renforcent l'exception tirée du risque d'entrave notable au processus décisionnel mentionnée à l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, dans le but de réserver aux autorités collégiales un espace de délibération et de préparation de leurs décisions collectives en dehors de tout regard extérieur et d'empêcher les membres du collège d'exercer un jeu de pouvoir des uns sur les autres sur la scène publique. Il s'agit aussi de permettre aux collaborateurs des membres d'autorités collégiales d'exprimer librement leurs opinions et propositions à l'intention de ces derniers (MGC 2000 45/VIII 7698).
27. Selon le Tribunal fédéral, « *seuls les documents faisant état d'une proposition ou d'une opinion exprimée par un membre de l'autorité collégiale peuvent être concernés. Etendre l'application de cette disposition à n'importe quel document, quel qu'en soit le contenu, sous prétexte qu'il aurait été produit à l'intention de l'autorité dans la perspective d'une prise de décision, va de manière insoutenable à l'encontre du principe de transparence posé par la loi* » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_277/2016 du 29 novembre 2016). Selon la Cour de justice, un rapport d'un mandant externe ayant pour but de proposer une vision intégrée de la fonction RH et destiné au Conseil administratif ne peut être soustrait au droit d'accès sur la base de l'art. 26 al. 3 LIPAD. De même, des documents adressés à une tierce personne ne peuvent être considérés comme des documents internes (ATA/576/2017 du 23 mai 2017 consid.12). Le Tribunal administratif avait précisé que tant qu'un message n'avait pas été transmis à une personne étrangère au bureau, il s'agissait d'une note échangée entre les membres d'une autorité collégiale ainsi qu'avec leur collaboratrice; dès le moment où le document en question a été acheminé à une autorité extérieure, il a perdu cette qualité (ATA/195/2010 du 23 mars 2010).
28. La Cour de justice a considéré qu'une note adressée à la commandante de la police par un officier de police ne pouvait être soustraite au droit d'accès, les art. 26 al. 3 LIPAD et 7 al. 3 RIPAD ne pouvant être invoqués, car la commandante de la police étant par définition une personne physique unique et non une autorité collégiale, ni Conseillère d'Etat ni secrétaire générale (ATA/1141/2018 du 30 octobre 2018 consid.

6). A l'inverse, deux rapports datés et signés, adressés au Chancelier, mais dont le destinataire est le Conseil d'Etat, par une cellule juridique de l'administration au sujet de questions de droit, s'inscrivent dans le cadre des rapports qu'entretient cette autorité collégiale avec ses collaborateurs dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives et sont donc soustraits à l'accès du public, en vertu de l'art. 26 al. 3 LIPAD (ATA/295/2010 du 4 mai 2010). De même, des notes de la Direction des ressources humaines à la Conseillère administrative en charge du Département des finances et du logement tombent sous le coup de l'art. 26 al. 3 LIPAD (ATA/1809/2019 du 17 décembre 2019). Il en va de même des fiches d'élaboration du plan financier quadriennal 2020-2023 relatives au processus d'internalisation d'activités de convoyage des détenus, en tant qu'elles constituent des écrits échangés entre des cadres de la fonction publique (les directeurs financiers) et leur magistrat respectif, mais également entre les membres du Conseil d'Etat, dans le cadre de l'élaboration du plan financier quadriennal (ATA/1173/2020 du 24 novembre 2020, consid. 10b).

29. 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).
30. 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.
31. 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).
32. 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).
33. 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.
34. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).

35. 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).

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

36. Le Département des institutions et du numérique (DIN) est l'un des sept départements de l'administration cantonale (art. 1 al. 1 litt. c du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2023; ROAC; RSGe B 4 05.10). De la sorte, la LIPAD lui est applicable (art. 3 al. 1 litt. a).
37. L'objet de la présente demande porte sur l'accès à un ordre de mission de la police cantonale, ainsi qu'aux débriefings et procès-verbaux en lien avec la manifestation du 2 octobre 2025. Le DIN a identifié trois documents comme répondant à cette demande : un ordre d'engagement du 2 octobre 2025, un rapport de manifestation au Commandant adjoint du 2 octobre 2025, ainsi qu'une note de service du 12 décembre 2025.
38. Le DIN s'oppose à la communication desdits documents, car elle mettrait en péril la sécurité de l'Etat dans la mesure où ils comportent des détails sur les tactiques policières, les modes d'intervention de la police ou son efficacité opérationnelle (art. 26 al. 2 litt. a et j LIPAD). Par ailleurs, pour le DIN, le rapport de manifestation au Commandant adjoint du 2 octobre 2025, ainsi que la note de service du 12 décembre 2025 constituent un échange de notes entre cadres supérieurs de la fonction publique ou collaborateurs de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et sont ainsi exclus du droit d'accès (art. 26 al. 3 LIPAD et art. 7 al. 3 litt. b RIPAD).
39. S'agissant de l'ordre d'engagement du 2 octobre 2025, il fait partie, de par sa nature même, des documents pour lesquels le législateur souhaitait limiter l'accès en vue de protéger la sécurité de l'Etat, la sécurité publique ou encore les relations internationales de la Suisse. En effet, l'exposé des motifs à l'appui de l'art. 26 al. 2 litt. a LIPAD indique que *« 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).
40. En l'espèce, sans dévoiler le contenu du document requis, il apparaît que de nombreux passages ont trait à l'organisation de la police lors de la manifestation du 2 octobre 2025. Or, à la lecture de l'exposé des motifs, ce sont spécifiquement ce type d'informations que le législateur a voulu soustraire à la transparence en adoptant l'art. 26 al. 2 litt. a LIPAD. En effet, la divulgation de certains éléments figurant dans l'ordre d'engagement du 2 octobre 2025 pourrait être de nature à mettre en péril la sécurité de l'Etat dans la mesure où ils donnent des indications sur des éléments organisationnels et stratégiques. Par ailleurs, la connaissance par le public de ces éléments organisationnels et stratégiques pourrait prêter à l'intervention policière lors de prochaines manifestations. Dès lors, un accès à l'intégralité du document ne saurait être octroyé.
41. En application de l'art. 27 al. 1 LIPAD, un accès partiel doit être préféré à un refus d'accès. En l'espèce, la majeure partie du document doit être soustraite à l'accès pour les motifs susmentionnés, de sorte qu'un caviardage serait difficilement

envisageable. Il sera donc recommandé de ne pas donner accès à ce document à la requérante.

42. S'agissant du deuxième document identifié par le DIN, à savoir un rapport de manifestation du 2 octobre 2025, le DIN s'oppose à son accès évoquant d'une part qu'il mettrait en péril la sécurité de l'Etat et la sécurité publique (art. 26 al. 2 litt. a LIPAD) et d'autre part qu'il s'agit de notes tombant sous le coup de l'art. 26 al. 3 LIPAD et l'art. 7 al. 3 litt.b RIPAD (notes échangées entre cadre supérieur de la fonction publique et conseiller d'Etat).
43. La Préposée adjointe relève que ni l'intitulé du document, ni son contenu ne permettent de déterminer les destinataires du document, de sorte que l'exception de l'art. 26 al. 3 LIPAD ne saurait être retenue. Reste donc à examiner si la communication de ce document serait de nature à mettre en péril la sécurité de l'Etat ou la sécurité publique. Comme le DIN l'a soulevé, il est exact que ce document comprend un certain nombre d'éléments figurant également dans l'ordre d'engagement, justifiant un refus d'accès, à tout le moins partiel. Comme pour l'ordre d'engagement, un caviardage apparaît toutefois difficilement réalisable, de sorte que le maintien de refus d'accès au document est recommandé.
44. Finalement, le troisième document objet de la présente recommandation est une note de service du 12 décembre 2025. Selon le DIN, comme évoqué pour les autres documents, la protection de la sécurité de l'Etat et de la sécurité publique (art. 26 al. 2 litt. a LIPAD) s'oppose à sa communication, tout comme l'art. 26 al. 3 LIPAD et l'art. 7 al. 3 litt.b RIPAD (notes échangées entre cadre supérieur de la fonction publique et conseiller d'Etat).
45. En l'espèce, au vu de l'émetteur et de la destinataire de la note de service, ainsi que du contenu de la note force est de constater que le document tombe sous l'application de l'art. 26 al. 3 LIPAD qui s'oppose à son accès. Cela va dans le sens des jurisprudences de la Cour de justice relatives à l'échange de notes entre des directeurs financiers et leur magistrat respectif (ATA/1173/2020 du 24 novembre 2020) ou entre la Direction des ressources humaines et la Conseillère administrative en charge du Département des finances et du logement tombent (ATA/1809/2019 du 17 décembre 2019). Par ailleurs, nombre d'éléments qui figurent dans ce document figuraient également dans le rapport de manifestation du 2 octobre 2025 ou dans l'ordre d'engagement. Il est donc recommandé de ne pas donner accès au document requis.

RECOMMANDATION

46. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Département des institutions et du numérique (DIN) de maintenir son refus d'accès à l'ordre d'engagement du 2 octobre 2025, au rapport de manifestation au Commandant adjoint du 2 octobre 2025, ainsi qu'à la note de service du 12 décembre 2025.
47. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le DIN doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).
48. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:

- Mme X
- Mme A, responsable LIPAD, Département des institutions et du numérique (DIN), Secrétariat général, Direction juridique, rue de l'Hôtel-de-Ville 14, Case postale 3952, 1211 Genève 3

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

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.