

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3790/2017-LIPAD

ATA/949/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 mai 2019

dans la cause

M. A _____

contre

COMMANDANTE DE LA POLICE

EN FAIT

1. Les 15 et 21 février 2017, M. A_____, journaliste à la B_____ (ci-après : B_____), a sollicité auprès du service de presse et des relations publiques de la police genevoise (ci-après : le service) des informations au sujet des rémunérations des informateurs privés, en application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08). Effectuant un tour d'horizon de la pratique en la matière dans les cantons romands et au niveau fédéral, il souhaitait consulter la réglementation régissant les relations entre la police genevoise et ses informateurs privés, la réglementation concernant leur rémunération et les documents relatifs au budget annuel servant à les rémunérer, pour les dix années précédentes.
2. Le 24 février 2017, le service a refusé de donner une suite favorable à la demande de M. A_____, afin de protéger l'intérêt public prépondérant.
3. Le 28 juin 2017, après échec de la médiation entre M. A_____ et la police, la préposée adjointe au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : la préposée adjointe) a recommandé à la police de communiquer « une extraction de la base de données financières permettant de déterminer les montants engagés, par année, durant les dix ans écoulés » et de transmettre l'ordre de service du 5 mars 2012 intitulé « Gestion des informateurs et personnes de confiance » (ci-après : l'ordre de service) en occultant les aspects présentant un risque avéré pour des informateurs ou des agents de police, tout en faisant en sorte que le document reste lisible.

Le Conseil d'État avait largement communiqué sur les données financières concernant les informateurs privés dans sa réponse à l'interpellation urgente écrite 163-A du 14 mars 2005 (ci-après : IUE 163-A), en donnant aussi des éclairages sur le type d'infractions concernées, éléments qui avaient vraisemblablement été fournis par la police. Il n'y avait pas de risque de divulgation d'informations sur les sommes allouées par cas, puisque seuls des montants globaux annuels étaient sollicités. Il n'y avait pas de risque que les chiffres sollicités amènent des informateurs à vouloir négocier leurs prestations à la hausse.

L'ordre de service correspondait à une procédure administrative générale ayant pour but de fixer un cadre clair pour les agents concernés par des contacts avec des informateurs. Il ne contenait aucune donnée personnelle, hormis les noms du rédacteur et du responsable hiérarchique l'ayant validé, lesquels devraient être caviardés. Une bonne partie de ce document pouvait être transmise, sans que la sécurité des informateurs ou des fonctionnaires de police ne soit mise en danger.

4. Par décision du 14 juillet 2017, la commandante de la police (ci-après : la commandante) a donné acte à M. A_____ que la police, à l'occasion, avait recours à des informateurs qu'elle indemnisait (ch. 1 du dispositif). La procédure à suivre pour le défraiement d'informateurs était strictement réglée par l'ordre de service, comportait une phase de contrôle rigoureux et une gestion très stricte, appliquée pour chaque opération, et était garantie pour les divers contrôles mis en place, chaque versement étant d'ailleurs contrôlable et contrôlé (deux à trois fois par année) par le service du contrôle interne (ch. 2). La commandante a refusé la communication de toute autre information ainsi que la transmission de l'ordre de service et de tout autre document (ch. 3 et 4).

L'ordre de service correspondait à une directive interne concernant l'organisation et les modes d'intervention de la police et constituait donc une exception absolue au droit d'accès. La police ne pouvait communiquer ni le type d'informateurs, ni le nombre d'entre eux qui étaient dédommagés chaque année, ni le montant de dédommagement prévu en fonction de l'information recueillie, sans risquer de mettre en danger la sécurité de son personnel engagé dans des démarches de ce genre et celle des informateurs. Si elle donnait ces renseignements, elle nuirait à ses missions de maintien de la sécurité publique, de prévention et poursuite des infractions, ainsi que d'exercice de la police judiciaire. Vu leur mise en danger, les informateurs pourraient être dissuadés définitivement de transmettre des renseignements, par peur de représailles. Si la population était au courant de la rémunération, des réseaux ou des vocations particulières pourraient surgir afin de se faire de l'argent en échange d'informations erronées. Elle ne rémunérerait pas tous ses informateurs et il y avait lieu de craindre que tous les informateurs sollicitent des rémunérations ou des rémunérations plus élevées en échange de leurs informations, voire que des éventuels témoins monnaient leurs déclarations.

5. Par acte du 14 septembre 2017, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation, cela fait, principalement, à la communication par la police, d'une part, des documents relatifs au budget annuel servant à la rémunération des informateurs, notamment une extraction de la base de données financières permettant de déterminer les montants engagés par an durant les dix dernières années, d'autre part, de la réglementation concernant la rémunération des informateurs, notamment l'ordre de service, en caviardant les aspects ayant un risque avéré pour les informateurs ou agents de police, tout en faisant en sorte de garder le document compréhensible, subsidiairement, au renvoi de la cause à la police pour nouvelle décision allant dans le sens de la recommandation du 28 juin 2017 de la préposée adjointe, en tout état de cause, à l'octroi d'une indemnité pour les frais indispensables causés par le recours.

Attentif aux arguments de sécurité publique, il avait renoncé à demander des chiffres permettant de définir la rémunération moyenne par informateur, demandant uniquement des montants annuels globaux, ce qui ne permettrait pas aux informateurs de négocier des tarifs à la hausse. Si les risques invoqués par la police étaient réels, cette dernière aurait empêché la divulgation des informations lors de l'IUE 163-A, qui portait sur des données similaires, ou demandé leur traitement confidentiel. Or, elles étaient toujours accessibles en ligne. L'IUE 163-A mettait en exergue le fait qu'il existait un intérêt public général légitime à comprendre le système des informateurs. La demande d'accès répondait au besoin d'information et de contrôle de l'appareil étatique par les citoyens. Il était prêt à recevoir un document caviardé, pour autant qu'il soit encore compréhensible. Le secret d'investigations déterminées n'était pas touché par la demande litigieuse. Les polices de divers pays dévoilaient depuis plusieurs années des informations sur leurs relations avec des informateurs rémunérés, ce qui confirmait qu'il n'y avait pas de problème particulier en lien avec la sécurité à divulguer de telles données.

À l'appui de son recours, il a notamment produit la recommandation favorable du 16 mai 2017 de la préposée cantonale à la transparence d'un autre canton par rapport à la même demande mais formulée auprès de la police de celui-ci, ainsi que l'IUE 163-A.

6. Par réponse du 13 novembre 2017, la commandante a conclu au rejet du recours et a produit l'ordre de service, en sollicitant qu'il ne soit pas transmis à M. A_____.

L'interprétation de la LIPAD faite par le Conseil d'État n'était pas pertinente pour interpréter ladite législation. Avec l'IUE 163-A, ce dernier n'avait communiqué aucune directive interne à la police.

7. Par réplique du 18 décembre 2017, M. A_____ a persisté dans ses conclusions.

Le type d'informateurs privés, leur nombre, les montants fixés par type d'information ainsi que d'éventuels plafonds n'étaient plus demandés. Comme indiqué dans les conclusions de son recours, seul le montant global sur les dix dernières années ainsi que la réglementation concernant la rémunération des informateurs étaient demandés.

8. Par pli du 5 décembre 2018, le juge délégué a demandé à la commandante de lui transmettre l'intégralité des documents relatifs au budget annuel servant à la rémunération des informateurs, soit en particulier une extraction de la base de données financières permettant de déterminer le montant engagé par année durant les dix années écoulées, soit de 2007 à 2016, dont l'accès était sollicité par le recourant.

9. Par lettre du 13 décembre 2018, l'autorité intimée a communiqué à la chambre administrative, « en toute confidentialité », les sommes totales engagées pour chaque année de 2007 à 2016 pour la rémunération des informateurs.

10. Par courrier du 17 janvier 2019, faisant suite à une demande du juge délégué du 19 décembre 2018 requérant la communication des documents contenant les informations fournies le 13 décembre 2018, la commandante, invoquant le travail important requis par la recherche de pièces justificatives ainsi que des vérifications, a sollicité une prolongation du délai imparti.

Était notamment mentionné le nombre approximatif de demandes de rémunération pour des informateurs pour les années 2007 à 2016.

11. Le 22 janvier 2019, le juge délégué a prolongé le délai imparti et a précisé, à l'intention de l'autorité intimée, qu'il n'entendait pas lui demander plus que les parties des documents annuels (comptes ou autres) montrant seulement le montant annuel global engagé pour la rémunération des informateurs.

12. Par écrit du 15 février 2019, la commandante a indiqué que, grâce à une fonctionnalité de l'outil comptable de l'État de Genève, il avait été possible à la direction des finances de la police (ci-après : DFP) d'extraire les mouvements concernant la rémunération des informateurs et de les regrouper de manière à calculer des totaux annuels, et a produit, « sous forme de liste, les chiffres demandés ». L'addition des lignes individuelles donnait parfois des totaux annuels légèrement différents (à hauteur de quelques centaines de francs au maximum) de ceux communiqués le 13 décembre 2018. Pour des raisons de confidentialité et de sécurité, les noms des policiers figurant dans ladite liste avaient été caviardés.

13. Par écriture du 25 mars 2019, à une question du juge délégué posée le 4 mars 2019, la commandante a répondu que la communication à M. A_____ de ses envois des 17 janvier et 15 février 2019, respectivement de ses annexes, ne lui apparaissait pas judiciaire et s'y est opposée.

Les informations contenues dans ces documents étaient à même de fournir au requérant, notamment, nombre de détails sur la manière de fonctionner et les activités de la police, sur les fourchettes de rémunération, leur fréquence, les natures comptables ainsi que les interactions entre la brigade de sûreté intérieure (ci-après : BSI) et le Service de renseignement de la Confédération (ci-après : SRC). Par ailleurs, ces renseignements, nonobstant le fait qu'ils relevaient de l'organisation interne de la police, allaient au-delà de la demande initiale du recourant.

En revanche, il n'y avait pas d'objection à la communication de son courrier du 13 décembre 2018, étant donné qu'il faisait uniquement état des montants globaux versés aux informateurs de 2006 (recte : 2007) à 2016.

- 14 Par écriture du 18 avril 2019, M. A _____, confirmant avoir reçu le courrier de la commandante du 13 décembre 2018, a maintenu demander les documents relatifs au budget annuel servant à la rémunération des informateurs, notamment une extraction de la base de données financières permettant de déterminer les montants engagés par an durant les dix dernières années écoulées.
- 15 Le recourant ne s'étant pas manifesté dans le délai au 13 mai 2019 qui lui avait été octroyé par lettre de la chambre administrative du 30 avril 2019 au sujet du contenu de l'écriture de la commandante du 25 mars 2019 annexée, ladite chambre a, par pli du 21 mai 2019, informé les parties que la cause était gardée à juger.
- 16 Pour le surplus, les arguments des parties seront, en tant que de besoin, repris dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente contre la décision de l'autorité intimée prise à la suite de la recommandation formulée par le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT) après échec de la médiation, le recours est recevable (art. 60 al. 1 LIPAD ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 2) a. La LIPAD régit l'information relative aux activités des institutions et la protection des données personnelles (art. 1 al. 1 LIPAD). Elle poursuit deux objectifs, à savoir, d'une part, favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique ainsi que, d'autre part, protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant (art. 1 al. 2 let. a et b LIPAD).

La LIPAD comporte deux volets. Le premier concerne l'information du public et l'accès aux documents ; il est réglé dans le titre II (art. 5 ss LIPAD). Le second porte sur la protection des données personnelles, dont la réglementation est prévue au titre III (art. 35 ss LIPAD).

La LIPAD s'applique notamment aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, ainsi qu'à leurs administrations et aux commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. a LIPAD).

- b. En édictant cette loi, le législateur genevois a renversé le principe du secret assorti d'exceptions prévalant jusqu'alors dans l'administration genevoise, au profit de celui de la transparence sous réserve de dérogations

Formatted: Bullets and Numbering

(MGC 2000 45/VIII 7675 ss ; MGC 2001 49/X 9679 ss). Il a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration et de valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).

Le principe de transparence est un élément indissociable du principe démocratique et de l'État de droit prévenant notamment des dysfonctionnements et assurant au citoyen une libre formation de sa volonté politique (ATA/1141/2018 du 30 octobre 2018 consid. 3 et les références citées). Ce droit trouve, depuis 2013, une assise constitutionnelle à l'art. 28 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00). Ni cette disposition, ni l'art. 9 al. 3 Cst-GE n'ont cependant une portée plus large que la LIPAD (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.4 ; Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, tome IV p. 1888 s ; Rapport sectoriel 102 du 30 avril 2010 de la Commission 1 « Dispositions générales et droits fondamentaux », p. 49).

c. En tant qu'elle régit l'information relative aux activités des institutions, la LIPAD prévoit que toute personne a accès aux documents en possession de celles-ci, sauf exception (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).

d. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir notamment les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 1 et 2 LIPAD). 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). Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents (art. 25 al. 4 LIPAD).

Le document doit avoir un contenu informationnel, c'est-à-dire contenir un élément de connaissance ou un renseignement, quelle qu'en soit la nature, à condition toutefois qu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou para-étatique (art. 1 LIPAD ; MGC 2000 45/VIII 7693 ; ATA/1003/2016 du 29 novembre 2016 consid. 5a).

e. Le droit d'accès aux documents est toutefois soumis à des restrictions prévues à l'art. 26 LIPAD. Ces dernières ont pour but de veiller au respect de la protection de la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions (MGC 2000 45/VIII 7694 ss ; MGC 2001 49/X p. 9697 et 9738). L'application des restrictions au droit d'accès implique une juste

pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9680).

En vertu de l'art. 26 al. 1 LIPAD, repris par l'art. 7 al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 21 décembre 2011 (RIPAD - A 2 08.01), les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose sont soustraits au droit d'accès.

Cette disposition constitue une règle générale. Celle-ci est illustrée de façon exemplative par l'énumération des cas, à l'art. 26 al. 2 LIPAD, dans lesquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose à la communication d'un document (MGC 2000 45/VIII 7694 ; MGC 2001 49/X 9697).

Tel est le cas, conformément à l'art. 26 al. 2 LIPAD, notamment lorsque l'accès aux documents est propre à mettre en péril la sécurité de l'État, la sécurité publique, les relations internationales de la Suisse ou les relations confédérales (let. a), mettre en péril les intérêts patrimoniaux légitimes ou les droits immatériels d'une institution (let. b), compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi (let. d), rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives (let. e), ou 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 (let. j).

À teneur de l'art. 7 al. 2 RIPAD, sont notamment soustraits au droit d'accès toute directive organisationnelle qui vise à aménager des mesures de surveillance ou de contrôle dans les domaines de la sécurité de l'État, de la sécurité publique, des relations internationales de la Suisse et de la fiscalité notamment, et qui ont pour but de prévenir la commission d'infractions à des lois ou des règlements (let. a), tout document par ailleurs couvert par un autre secret protégé par le droit fédéral, une loi ou un règlement (let. b).

Selon les travaux préparatoires de la LIPAD, en relation avec l'art. 26 al. 2 let. a LIPAD, la communication de documents ne doit pas 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. Nul ne saurait exiger la communication des directives internes concernant la structure, l'organisation, le fonctionnement ou les modes d'intervention des services de police (MGC 2000 45/VIII 7695). Par rapport à l'art. 26 al. 2 let. b LIPAD, il est précisé que même en vue de l'accomplissement de leurs tâches publiques, les institutions soumises à la LIPAD ont des intérêts patrimoniaux et détiennent des droits immatériels qui ne doivent pas pouvoir être mis en péril par la communication de certains documents. Ce sont des cas dans lesquels les

institutions apparaissent essentiellement comme des sujets de droit privé. Par exemple, quiconque ne saurait exiger d'une institution la communication d'un document reproduisant le code source d'une application informatique qu'elle a développée ou fait réaliser pour accomplir une de ses tâches publiques (MGC 2000 45/VIII 7695 s.). S'agissant de l'art. 26 al. 2 let. d et e LIPAD, il s'inscrit dans le droit fil d'autres dispositions de la LIPAD relatives au pouvoir judiciaire et aux autorités de police, dans la mesure où les activités de ces institutions se trouvent pour l'essentiel régies par des lois spécifiques. Ces deux dispositions établissent ainsi un joint entre la LIPAD et ces lois, qui sont notamment la LOJ, en particulier le code de procédure pénale. Les enquêtes dont il est question à la let. d peuvent toutefois aussi être des enquêtes disciplinaires menées à l'égard de membres du personnel de la fonction publique. En combinaison avec la let. e visant notamment la loi sur la procédure administrative, il peut également s'agir des nombreuses enquêtes que l'application des lois peut commander de mener (MGC 2000 45/VIII 7696).

f. Aux termes de l'art. 27 LIPAD, pour autant que cela ne requiert 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 en vertu de l'art. 26 LIPAD (al. 1). 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 (al. 2). La décision de donner un accès total, partiel ou différé à un document peut être assortie de charges lorsque cela permet de sauvegarder suffisamment les intérêts que l'art. 26 LIPAD commande de protéger (al. 4).

L'art. 27 LIPAD est une concrétisation du principe de la proportionnalité (MGC 2000 45/VIII 7699 ss). Le caviardage des mentions à soustraire au droit d'accès (art. 27 al. 2 LIPAD) peut représenter une solution médiane qui doit l'emporter (MGC 2000 45/VIII 7699).

- 3) Conformément à l'art. 1 al. 3 de la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05), la police est notamment chargée d'assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics (let. a), de prévenir la commission d'infractions et veiller au respect des lois, en particulier selon les priorités émises conjointement par le Conseil d'État et le Ministère public (let. b) et d'exercer la police judiciaire (let. c).

Au niveau fédéral, la loi fédérale sur le renseignement du 25 septembre 2015 (LRens - RS 121), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017, a remplacé et abrogé l'ancienne loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure du 21 mars 1997 (aLMSI - RS 120) qui contenait des règles sur les informateurs (art. 14a à 14c aLMSI), et contient des dispositions à leur sujet. L'art. 15 al. 1 LRens contient une définition des informateurs.

L'art. 15 al. 2 LRens précise que 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 sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS - RS 831.10).

La loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) ne s'applique pas à l'accès aux documents officiels portant sur la recherche d'informations au sens de la LRens (art. 67 LRens). L'art. 35 LRens règle la façon dont le SRC garantit la protection et l'anonymat de ses sources.

- 4) En l'espèce, il n'est pas contesté que l'ordre de service et les documents contenant les données budgétaires annuelles concernant les informateurs sont des documents concernant l'exécution d'une tâche publique – soit l'accomplissement des missions de la police selon l'art. 1 al. 3 let. a à c LPol – au sens de la LIPAD.

En revanche, le litige porte sur la conformité au droit de la décision de l'autorité intimée refusant au recourant l'accès à l'ordre de service et à tout autre document concernant la rémunération des informateurs, de même qu'aux documents relatifs au budget annuel servant à la rémunération des informateurs pour les dix années écoulées avant la demande, formulée en 2017, et donc pour les années 2007 à 2016.

- 5) a. Selon l'autorité intimée, l'ordre de service, dont le recourant conclut à la communication en tant qu'il porte sur la rémunération des informateurs, constituerait une directive interne concernant l'organisation et les modes d'intervention de la police, entrant dans l'exception de l'art. 26 al. 2 let. a LIPAD selon les travaux préparatoires. Une communication dudit ordre de service, de nature à dévoiler les techniques de travail et la tactique d'investigation de la police, porterait atteinte à ses missions de maintien de la sécurité publique, ainsi que de prévention et de poursuite des infractions, car elle n'aurait plus accès à certains renseignements et serait privée de la possibilité de résoudre efficacement certaines affaires.

Il est exact que l'ordre de service, avec ses annexes, règle l'organisation interne et la procédure quant aux informateurs, en traitant des rôles et tâches de chaque policier en contact avec des informateurs. Il s'agit ainsi d'une directive interne concernant l'organisation relative à la structure, l'organisation, le fonctionnement ou les modes d'intervention des services de police, soit une directive que les travaux préparatoires désignent expressément comme entrant dans l'exception de l'art. 26 al. 2 let. a LIPAD.

b. Certaines dispositions de l'ordre de service portant sur la rémunération démontrent que les informateurs peuvent, le cas échéant, être rémunérés, ce qui a du reste été indiqué au ch. 1 du dispositif de la décision querellée.

L'existence d'une éventuelle rémunération ou indemnisation relève déjà d'une information accessible au public, puisque cette question a fait l'objet de l'IUE 163-A, la réponse du Conseil d'État au Grand Conseil étant publiée sur le site du mémorial de ce dernier et étant ainsi aisément consultable par tout un chacun par la biais d'une simple recherche directement sur ledit site ou par l'intermédiaire d'un moteur de recherche (<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/IUE00163A.pdf>, consulté 29 avril 2019). À teneur de cette réponse du Conseil d'État, le recours aux informateurs s'inscrit dans le cadre des principes généraux contenus dans la décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les principes généraux de rémunération des informateurs et indicateurs (disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A41999D0008>, consulté le 29 avril 2019), qui fait partie de l'acquis Schengen.

Au surplus, il sera constaté, dans le cadre d'un parallèle avec le droit fédéral – certes non applicable en l'espèce, la cause relevant du droit cantonal, mais dans lequel prévaut également le principe de la transparence et qui est exposé à la même problématique s'agissant des informateurs –, que l'ordre de service constitue un document officiel portant sur la recherche d'informations et qu'il serait en cette qualité soustrait à la LTrans et donc au droit d'accès fédéral, lequel prescrit néanmoins quelques principes par l'art. 15 al. 2 LRens.

c. L'ordre de service, transmis à la chambre de céans par l'autorité intimée de manière confidentielle, à l'égard tant du recourant que des tiers et du public (art. 63 LIPAD), ne prévoit pas de tarif régissant la rémunération des informateurs, mais contient des prescriptions afférentes, notamment, à des compétences internes à la police, à la procédure, aux modalités des contacts entre policiers et informateurs, de même qu'à la rémunération de ceux-ci.

Contrairement à ce que considère la préposée adjointe, ces prescriptions ne sont pas « 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 », mais sont relativement détaillées et portent, de par leur contenu, sur la structure, l'organisation, le fonctionnement et les modes d'intervention des services de police. Comme le fait valoir la commandante, les 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). Cela irait à l'encontre de la

volonté clairement exprimée par le législateur genevois lors de l'adoption de la LIPAD, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires cités plus haut.

Les prescriptions relatives à la rémunération, seul objet de la demande d'accès du recourant, sont, notamment du fait de la mention des titres et compétences auxquels les policiers agissent dans ce cadre et de la procédure y afférente, toutes étroitement liées aux autres prescriptions de l'ordre de service et ne peuvent se comprendre qu'en lien avec elles. Ceci exclut un caviardage de certaines parties d'une manière qui permette une compréhension du sens des mots et/ou parties de phrases restants par des lecteurs.

Enfin, l'affirmation de la commandante contenue au ch. 2 du dispositif de la décision attaquée – à teneur duquel la procédure à suivre pour le défraiement d'informateurs est strictement réglée par l'ordre de service, comporte une phase de contrôle rigoureux et une gestion très stricte, appliquée pour chaque opération, et est garantie pour les divers contrôles mis en place – est conforme au contenu de la partie de l'ordre de service relative à la rémunération des informateurs et la résume de manière adéquate.

d. Un intérêt public prépondérant, précisé notamment à l'art. 26 al. 2 let. a LIPAD, s'oppose ainsi à la communication de l'ordre de service, avec ses annexes qui ne font que le reprendre ou en détailler les contours de la mise en œuvre, ce en tout comme en partie. En outre, par la synthèse du contenu de l'ordre de service en matière de rémunération rappelée ci-dessus – procédé qui s'apparente à la communication par l'autorité du contenu essentiel se rapportant à l'affaire selon l'art. 45 al. 3 LPA, à tout le moins par analogie –, la commandante a fourni des indications non problématiques sous l'angle de la sécurité publique (art. 26 al. 2 let. a et d LIPAD) et a dès lors respecté le principe de la proportionnalité, tel que précisé à l'art. 27 LIPAD.

Vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a pas violé la LIPAD et le principe de la proportionnalité en refusant l'accès aux prescriptions relatives à la rémunération des informateurs contenues dans l'ordre de service. Il est précisé qu'avec ses annexes, il s'agit du seul document de la police contenant une réglementation en matière notamment de rémunération des informateurs dont la communication entrerait dans le cadre de compétence de la commandante.

- 6) S'agissant de la conclusion du recourant tendant à la communication des documents concernant le budget annuel pour les années 2007 à 2016 servant à la rémunération des informateurs, notamment une extraction de la base de données financières permettant de déterminer les montants engagés par an durant les dix dernières années, l'autorité intimée a soulevé les mêmes arguments que concernant l'ordre de service pour s'opposer à leur communication.

Cela étant, le recourant ne demande plus le nombre d'informateurs dédommagés chaque année, ni le montant de leur rémunération individuelle, mais sollicite uniquement la communication des montants annuels globaux consacrés aux informateurs. Les chiffres globaux par année ne pourront pas être utilisés pour déterminer des tarifs. Ainsi, aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la communication du budget annuel alloué à la rémunération des informateurs pour les années 2007 à 2016. Au demeurant, à l'instar du Conseil d'État qui a dévoilé à la fois les dépenses et le budget pour l'année 2005 dans sa réponse à l'IUE 163-A, l'autorité intimée a, le 25 mars 2019, donné son accord à la transmission à l'intéressé des montants globaux indiqués dans son courrier du 13 décembre 2018.

La commandante s'oppose toutefois à la communication au recourant de ses écritures du 17 janvier 2019 et du 15 février 2019 ainsi que de l'annexe à cette dernière.

L'écrit du 17 janvier 2019 ne contient qu'une information problématique sous l'angle de la sécurité publique (art. 26 al. 2 let. a et d LIPAD) et devant dès lors être soustraite à l'accès par caviardage (art. 27 al. 2 LIPAD), à savoir la mention du nombre approximatif de demandes de rémunération pour des informateurs pour les années 2007 à 2016. Le reste porte sur des difficultés à établir un document, les services sollicités pour ce faire et des limitations en matière de compétence, et doit, partant, être accessible.

La lettre du 15 février 2019, sans son annexe, ne contient que des informations générales sur le système de comptabilité au sein de l'État de Genève et de la police en particulier, ainsi que sur la méthode utilisée pour parvenir aux montants annuels totaux figurant dans la liste annexée, de sorte que l'accès à ce courrier ne pose pas de problème sous l'angle de la LIPAD.

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.

- 7) En définitive, la conclusion du recourant tendant à la communication des documents concernant le budget annuel pour les années 2007 à 2016 servant à la rémunération des informateurs sera partiellement admise, l'autorité intimée devant

lui communiquer les montants totaux annuels versés entre 2007 et 2016 tels qu'ils ressortent de l'annexe à la lettre de la commandante du 15 février 2019.

En revanche, la conclusion en communication de l'ordre de service en tant qu'il porte sur la rémunération des informateurs sera rejetée.

- 8) Au vu de l'issue du litige et des circonstances particulières, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure à celui-ci, qui y a certes conclu mais a cependant agi en personne et n'a pas allégué avoir exposé de frais particuliers pour assurer sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 septembre 2017 par M. A_____ contre la décision de la commandante de la police du 14 juillet 2017 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule les chiffres 3 et 4 de la décision de la commandante de la police du 14 juillet 2017 en ce sens qu'ordre lui est donné de communiquer à M. A_____ les montants totaux annuels versés entre 2007 et 2016 tels qu'ils ressortent de l'annexe à la lettre du 15 février 2019 de la commandante, et confirme lesdits chiffres 3 et 4 pour le surplus ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à M. A. _____, à la commandante de la police, ainsi qu'au préposé cantonal à la protection des données.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin et Pagan, Mmes Payot Zen-Ruffinen et Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

J. Poinso

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :