



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données  
Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

---

**Autorité cantonale de la transparence et  
de la protection des données ATPrD  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und  
Datenschutz ÖDSB**

**La Préposée cantonale à la transparence**

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 72  
www.fr.ch/atprd

—

**Réf:** AZR/coc 2017-Trans-17

**T direct:** +41 26 305 59 73

**Courriel:** annette.zunzerraemy@fr.ch

## **Recommandation**

**émise au titre**

**de l'article 33 de la Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)**

**concernant la demande de médiation introduite**

**par**

\_\_\_\_\_, **journaliste Radio Télévision Suisse (RTS)**

**contre**

**la Police cantonale**

### **I. La Préposée cantonale à la transparence constate ce qui suit :**

1. Le 15 février 2017, \_\_\_\_\_, journaliste de la RTS, a déposé une demande de renseignements à la Police cantonale fribourgeoise. Il a souhaité obtenir certaines informations au sujet des rémunérations des informateurs privés de la police. Il voulait notamment savoir quels types d'informateurs privés de la Police étaient rémunérés et quel montant total ces primes et dédommagements représentaient par année. De plus, il demandait combien d'informateurs privés étaient rémunérés par année et s'intéressait à la question relative aux montants fixés par type d'informations/dénonciations et/ou des limites. Etant donné que la RTS voulait faire un tour d'horizon de la pratique dans les cantons romands et au niveau fédéral, la demande de renseignements a également été soumise à d'autres organes publics.

2. Le 16 février 2017, la Police cantonale a répondu au journaliste qu'elle confirmait que, dans certains cas, leurs informateurs pouvaient être défrayés. Elle a souligné par contre que la Police cantonale ne donnerait pas de chiffres ou davantage d'informations sur ces pratiques.
3. Le 21 février 2017, le journaliste a adressé un nouveau courriel à la Police cantonale soulignant bien comprendre que le détail des opérations restait confidentiel. En revanche, il lui semblait que des informations sur les règles générales ou sur le budget annuel ne compromettaient pas ses enquêtes. Se basant sur la LInf, le journaliste a demandé à pouvoir consulter la réglementation qui régit les relations entre la Police fribourgeoise et ses informateurs privés et la rémunération de ces derniers, ainsi que les documents relatifs au budget annuel servant à rémunérer les informateurs privés.
4. Le 22 février 2017, la Police cantonale a répondu que la LInf n'était pas applicable dans le cas d'espèce, étant donné qu'un intérêt public prépondérant s'opposait à la diffusion des informations requises.
5. Le 1<sup>er</sup> mars 2017, le journaliste a déposé une demande en médiation auprès de la Préposée cantonale à la transparence, l'organe public ayant refusé sa demande d'accès.
6. La séance de médiation, qui a eu lieu le 30 mars 2017 et à laquelle ont participé trois représentants de la RTS et deux représentants de la Police cantonale, n'a pas conduit à un accord de médiation et a donc comme conséquence la présente recommandation.

## **II. La Préposée cantonale à la transparence considère ce qui suit :**

### **A. Médiation et recommandation selon l'art. 33 LInf**

1. En vertu de l'art. 33 LInf, toute personne qui a demandé l'accès ou qui a fait opposition en tant que tiers peut, dans les trente jours qui suivent la détermination de l'organe public, déposer par écrit contre celle-ci une requête en médiation auprès du ou de la Préposé-e à la transparence. Si l'organe public ne répond pas dans les délais prévus, la personne qui a demandé l'accès peut déposer une requête en médiation comme si l'accès avait été refusé (art. 13 al. 2 let. 3 de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD).
2. Le ou la Préposé-e conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
3. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
4. Lorsque la médiation n'aboutit pas, le ou la Préposé-e à la transparence établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
5. Lorsque le dossier relève également du domaine de la protection des données, l'avis du ou de la Préposé-e à la protection des données est sollicité.

6. Lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision ; s'il se rallie à la recommandation, le renvoi à cette dernière peut faire office de motivation (art. 33 al. 3 LInf).

## **B. Champ d'application matériel**

1. Les documents sollicités sont à considérer comme des documents officiels. Ils ont été établis par l'organe public et ils concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 22 LInf et art. 2 al. 1 de l'Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents, OAD).
2. L'accès à un document officiel est refusé ou restreint si, et dans la mesure où, un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 LInf l'exige ou si le document en question fait partie des cas particuliers cités dans l'article 29 LInf.
3. Dans le cas d'espèce, la Police cantonale a refusé l'accès aux documents sollicités en mettant en avant un intérêt public prépondérant. Elle a répondu au journaliste que la LInf ne s'appliquait pas dans le cas d'espèce, étant donné que l'intérêt public prépondérant s'opposerait à la diffusion des informations requises.
4. Il est important de souligner que les dispositions de la LInf s'appliquent, même si la pondération des intérêts mène au résultat que l'accès aux documents sollicités est refusé ou restreint.
5. Dans une analyse détaillée qui a été fournie à la Préposée à la transparence dans le cadre de la médiation, la Police souligne d'une manière générale que l'intérêt public de l'information des contribuables était à ses yeux, dans le cas d'espèce, secondaire par rapport à l'intérêt public de la sécurité publique, plus spécialement des agents, des sources et des méthodes d'investigation.
6. La Police cantonale relève dans son analyse la volonté du législateur et du peuple suisse de limiter l'accès aux documents visant les sources de renseignement et se fonde à ce titre, par analogie, à la nouvelle Loi sur le renseignement (LRens).
7. La Police confirme disposer de directives quant au traitement des sources contenu dans un document qui ne devrait, à son avis, pas être communiqué, même pas de manière caviardée. Le document constituerait un tout et contiendrait pour l'essentiel le descriptif d'un moyen d'investigation qu'il conviendrait impérativement de garder secret.

Selon la Police, les sources ne sauraient pas elles-mêmes comment sont traitées les informations qu'elles fournissent et il ne serait pas souhaitable qu'elles le soient. Elles pourraient être tentées de revendiquer certaines adaptations de pratique de la Police cantonale à leur situation personnelle. La structure opérationnelle devrait également rester secrète car, même si les agents n'étaient pas formellement cités dans les directives, ils seraient reconnaissables au travers de leurs affectations.

La Police craindrait, par ailleurs, que les sources prennent peur si elle devait communiquer, au nom de la transparence, des éléments touchant à cette pratique. Si les

sources n'avaient aucune garantie sur la confidentialité de cette pratique, il serait sérieusement à craindre que ce moyen d'investigation serait compromis.

8. La Police cantonale confirme dans son analyse détaillée qu'elle peut, selon ses directives, défrayer les sources à certaines conditions. Le montant consacré annuellement ne devrait, par contre, en aucun cas être rendu public. La communication du montant pourrait soit inciter soit retenir les sources à fournir des informations. Les pratiques cantonales étant inconnues des polices entre elles, il se pourrait qu'elles divergent assez fortement. Or, en matière de défraiement, cela pourrait inciter les sources à monnayer, au plus offrant, les informations qu'elles détiennent.
9. Passons en revue les différents arguments avancés par la Police cantonale.
10. La LRens contient effectivement une exception relative au principe de la transparence. Dans l'art. 66 LRens, il est précisé que « La loi du 17 décembre 2004 sur la transparence ne s'applique pas à l'accès aux documents officiels portant sur la recherche d'informations au sens de la présente loi. ».

Une fois entrée en vigueur, la LRens s'appliquera aux autorités de la Confédération et des cantons chargées de l'exécution d'activités de renseignement, aux autorités de la Confédération et des cantons ainsi qu'aux organisations et personnes de droit public ou privé qui disposent d'informations pertinentes pour les activités de renseignement ainsi qu'aux particuliers auxquels la LRens fait obligation de transmettre des informations pertinentes pour les activités de renseignement (art. 4 LRens).

Dans son Message, le Conseil fédéral souligne que les expériences faites par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) avec les demandes de consultation fondées sur la Loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans) ont montré que le besoin de protection particulier lié aux informations ressortissant au renseignement est difficilement conciliable avec la transparence préconisée par la LTrans (FF 2014 2029, page 2119 s.)

La nouvelle LRens n'est, par contre, pas encore entrée en vigueur. Elle a été acceptée par le peuple le 25 septembre 2016, mais ses dispositions n'ayant pas encore d'effet contraignant, le refus d'accès aux documents sollicités ne peut pas être justifié sur la base de cette nouvelle loi.

11. Examinons donc l'intérêt public prépondérant mis en avant par la Police cantonale. Comme évoqué au point B.5., la Police est d'avis que l'intérêt public de l'information des contribuables est dans, le cas d'espèce, secondaire par rapport à l'intérêt public de la sécurité publique, plus spécialement des agents, des sources et des méthodes d'investigation, et elle se réfère donc à l'article 26 al. 1 let. a LInf pour refuser l'accès aux documents demandés.

Le Conseil d'Etat confirme effectivement dans son Message accompagnant la LInf que le critère de la mise en danger de la sécurité et de l'ordre publics couvre le domaine des activités policières. Ce critère devrait par exemple permettre de refuser l'accès à des documents tels que des plans établis pour les interventions en cas de catastrophe ou

d'émeutes, des directives sur les modes d'intervention de la police ou des dispositifs de sécurité, dans la mesure où un tel accès rendrait ces documents inopérants (p.18).

12. Le commentaire de la LTrans peut, par analogie, également être cité pour examiner l'argument de l'intérêt public prépondérant. Le Professeur Bertil Cottier souligne dans son commentaire, par rapport à l'article 7 LTrans qui traite de la sûreté intérieure comme clause d'exception au principe de la transparence, que le risque de dommage doit être important : « Zum einen muss die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein, und zum anderen muss ein *ernsthaftes* Risiko bestehen, dass sie eintritt. Wie dies bei Einschränkungen von Grundrechten im Allgemeinen der Fall ist, müssen die Ausnahmeklauseln restriktiv ausgelegt werden. (...) Genauer gesagt, der Grad der Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Beeinträchtigung muss zwar nicht an Sicherheit grenzen, er darf aber nicht lediglich denk- bzw. vorstellbar sein. Damit eine Ausnahmeklausel zu Recht geltend gemacht werden kann, muss der Schaden ‚nach dem üblichen Lauf der Dinge‘ eintreffen, und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit. In Zweifelsfällen ist es angebracht, jeweils für den Zugang zu entscheiden »<sup>1</sup>. Deux pages plus loin, l'auteur donne la précision suivante quant à la restriction d'accès: « Auf Grund des Verhältnismässigkeitsprinzips darf der Zugang nicht einfach mit der Begründung verweigert werden, dass das verlangte Dokument an einigen Stellen Informationen enthält, die nach dem vorliegenden Ausnahmekatalog nicht zugänglich sind. Vielmehr wird in diesem Fall ein « eingeschränkter », d.h. teilweiser Zugang gewährt: Anstelle des gesamten Dokuments wird der gesuchstellenden Person eine Kopie ohne die Passagen mit den geheim zu haltenden Informationen abgegeben. » (p. 132). L'accès ne peut donc pas être refusé globalement si le caviardage ou l'anonymisation permettent de rendre une partie du document accessible. Cette volonté est également soulignée dans le Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de Loi sur l'information et l'accès aux documents (p.7).

13. Pour évaluer les risques cités, certaines hypothèses et pronostics de scénarios indésirables, qui pourraient se produire après la publication des documents sollicités, sont nécessaires. La Police cantonale cite la sécurité publique, plus spécialement celle des agents, des sources et des méthodes d'investigation, qu'elle verrait en danger si l'accès aux documents devait être accordé. Ayant pris connaissance des directives en question, la Préposée à la transparence peut comprendre ces arguments pour une partie du document sollicité, le refus d'accès total lui paraît par contre disproportionné.

Comme le dit la Police cantonale elle-même, le document contient pour l'essentiel le descriptif d'un moyen d'investigation. Le rôle de certains agents est effectivement reconnaissable au travers de leurs affectations et il n'est pas non plus à exclure que la publicité de certains passages peut avoir des conséquences sur cette méthode d'investigation. Il serait par contre disproportionné de dire que les risques cités se produisent avec une probabilité élevée. Apparemment, aucun risque de ce genre n'avait été considéré avant d'avoir informé le journaliste que la Police cantonale défrayait effectivement, dans certains cas, ses informateurs privés.

---

<sup>1</sup> Bertil Cottier, in : Brunner/Mader [Hrsg.]: Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, p. 130 s.

De plus, le Conseil d'Etat a précisé dans son Message accompagnant le projet de Loi sur l'information et l'accès aux documents que le critère de la mise en danger de la sécurité et de l'ordre publics permet de refuser l'accès aux documents sollicités dans la mesure où un tel accès rendrait ces documents inopérants. Ceci n'est pas le cas pour les directives sollicitées si un caviardage ponctuel tenant compte des passages sensibles est effectué. Le caviardage permettrait également de tenir compte de la volonté du législateur de ne pas refuser globalement l'accès à un document si une partie peut être rendue accessible.

14. Quant au montant consacré annuellement pour le défraiement des sources privées, la Police cantonale met en avant que sa communication pourrait soit inciter, soit retenir les sources à fournir des informations. Pour cet argument également, la Préposée à la transparence est d'avis qu'il serait disproportionné de dire que ce risque se produirait avec une probabilité élevée. Le montant respectif fait partie du budget annuel de la Police cantonale et le contribuable a le droit de connaître la manière dont les fonds publics sont utilisés dans ce domaine. L'article 30 al. 1 let. a LInf, selon lequel les budgets et les comptes des collectivités publiques jouissent d'une garantie d'accès, doit s'appliquer sans restriction. La crainte de la Police, à savoir que la communication du montant total pourrait amener les sources à monnayer, entre les cantons et au plus offrant, les informations qu'elle détient, paraît de nouveau trop théorique pour justifier un intérêt public à la sécurité publique supérieur à celui des contribuables.
15. Le droit à l'information est un droit fondamental inscrit dans la Constitution et matérialisé dans la législation sur l'information au public. C'est une des clés du fonctionnement démocratique. Dès lors, le public a un intérêt à avoir accès aux informations concernant les pratiques de la Police cantonale envers leurs informateurs. Ces pratiques sont, comme le montre le document en question, très bien réglées.

Comme l'a écrit récemment la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt de principe<sup>2</sup> et comme il a été souligné dans un article y relatif<sup>3</sup>, il est de la responsabilité de l'Etat de favoriser le bon déroulement des débats sur des thèmes d'intérêt public en mettant à disposition du public les informations qu'il détient. Dans le cas d'espèce, il s'agira d'un accès partiel aux directives et d'un accès total aux montants globaux consacrés annuellement pour le défraiement des sources.

---

<sup>2</sup> Arrêt de la CEDH du 8 novembre 2016, Affaire Magyar Helsinki Bizottag contre Hongrie ([http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-168716"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{))

<sup>3</sup> Alexandre Flückiger / Valérie Junod, La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH, in : Jusletter 27 février 2017, page 32.

**III. Se fondant sur les considérants susmentionnés, la Préposée cantonale à la transparence recommande ce qui suit :**

1. L'accès aux documents sollicités est accordé selon les règles de la LInf.
2. La Police cantonale rend une décision selon l'art. 33 al. 3 LInf .
3. La décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Direction de la sécurité et de la justice (art. 34 al. 1 LInf).
4. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let.e LInf). Toutefois, afin de protéger les données relatives aux parties à la procédure de médiation, la recommandation est anonymisée en cas de publication.
5. La recommandation est envoyée sous pli recommandé :
  - à la Police cantonale, \_\_\_\_\_, Place Notre-Dame 2,  
1700 Fribourg
  - à la Radio Télévision Suisse (RTS), \_\_\_\_\_, Quai Ernest-Ansermet 20,  
1211 Genève 8

Fribourg, le 16 mai 2017

Annette Zunzer Raemy  
Préposée cantonale à la transparence