ne.ch
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

JURA CH
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

COMMISSION DE LA PROTECTION DES DONNÉES ET DE LA TRANSPARENCE

Réf : 2017.03

COMMISSION DE LA PROTECTION DES DONNEES ET DE LA TRANSPARENCE

DECISION

du 12 décembre 2017

Président :	M. Jacques-André Guy
Membres :	M. Cyril Friche
	Mme Carmen Grand
	M. André Simon-Vermot
	M. Vincent Willemin

Partie demanderesse:	RTS Radio Télévision Suisse, Genève
Partie défenderesse:	Police cantonale neuchâteloise, Neuchâtel
Autre partie :	Préposé à la protection des données et à la transparence, Les Breuleux

Vu la demande du 10 juillet 2017 de RTS, Radio Télévision Suisse (ci-après : la RTS), ayant son siège à Lausanne, dirigée contre la Police cantonale neuchâteloise (ci-après : la PONE), à Neuchâtel, portant sur la demande d'accès à des documents relatifs à des informateurs, et concluant *« à ce qu'il plaise à la Commission de la protection des données et de la transparence de lui octroyer un droit d'accès aux documents suivants :*

- *La réglementation régissant les relations entre la Police cantonale neuchâteloise et ses informateurs privés ;*

Toute la correspondance doit être adressée à l'adresse suivante :
Commission de la protection des données et de la transparence, p.a. Tribunal régional – Hôtel judiciaire – CP 2284 2302 La Chaux-de-Fonds. http://www.ppdt-june.ch/fr/Commission.html
Tél. 032 889 61 81 – Fax 032 889 60 69 – e-mail Com.pdt@ne.ch Tél direct : 032 731 60 01

- *La réglementation concernant la rémunération des informateurs par la Police cantonale neuchâteloise ;*
- *Les documents relatifs aux budgets annuels des 10 dernières années, consacrés à la rémunération des informateurs par la Police neuchâteloise ;*

Vu les observations du 15 septembre 2017 par lesquelles le Préposé à la protection des données et à la transparence (ci-après : le PPDT) conclut[1] « *à ce qu'il plaise à la Commission d'inviter les Polices cantonales neuchâteloise et jurassienne à*

1. *Transmettre à la RTS la réglementation concernant la rémunération des informateurs par les deux polices en cause.*
2. *Transmettre à la RTS la réglementation concernant les relations entre la Police cantonale neuchâteloise et la Police cantonale jurassienne et leurs informateurs respectifs, en occultant les aspects présentant un risque avéré pour ces derniers, les agents de la police ou l'obtention d'informations de qualité, tout en faisant en sorte que le document reste lisible.*
3. *Communiquer une extraction de la comptabilité permettant de déterminer, par année, les montants engagés pour les informateurs durant les dix ans écoulés ».*

Vu les observations du 15 septembre 2017 par lesquelles la PONE conclut « *à ce qu'il plaise à la Commission de la protection des données et la transparence :*

Principalement :

1. *Rejeter la requête déposée le 11 juillet 2017 par la RTS à l'encontre de la police neuchâteloise, dans la mesure où elle est recevable ;*

Subsidiairement :

2. *Autoriser la police neuchâteloise à occulter, dans les documents qu'elle serait néanmoins contrainte de transmettre à la RTS, toute information pouvant compromettre le recours aux informateurs ou le rendre plus difficile de quelque*

[1] Le PPDT a déposé les mêmes observations dans le présent dossier et dans celui faisant l'objet d'une demande similaire adressée à la Police cantonale jurassienne (D. 2017.04).

manière que ce soit et en particulier pour les motifs évoqués dans la présente réponse ;

Très subsidiairement :

3. *Préciser les informations que la police neuchâteloise est autorisée à occulter dans les documents qu'elle serait néanmoins contrainte de transmettre ».*

Vu le dossier, d'où résultent les **faits** suivants :

A. Par un téléphone du 14 février 2017, un journaliste multimédia de la RTS a pris contact avec la PONE, en précisant qu'il faisait la même démarche auprès d'autres corps de police romands et de la police fédérale, dans le cadre d'un tour d'horizon de la pratique en matière d'informateurs privés de la police. Il a demandé à la PONE de lui fournir les documents contenant les données suivantes (fait 2 de la demande, admis par la PONE) :
    a. Le type d'informateurs privés de la police étant rémunérés (dénonciations, détectives privés, autres),
    b. Le montant total des primes et dédommagements annuels comportant si possible les chiffres sur 10 ans,
    c. Le nombre d'informateurs privés rémunérés par année avec si possible les chiffres sur 10 ans,
    d. Le montant fixé par type d'informations / dénonciations et/ou avec des limites.

    Dans un courriel du 16 février 2017, le porte-parole et commissaire principal de la PONE a répondu que celle-ci rétribuait des informateurs et qu'il existait un budget annuel pour ce faire, budget fondé sur un arrêté confidentiel du Conseil d'Etat, raison pour laquelle il ne communiquerait pas d'autres informations. En dépit d'une demande plus ciblée du journaliste portant sur « des informations sur les règles générales [et] sur le budget annuel » qui lui semblaient ne compromettre en rien les enquêtes (courriel du 21 février), la PONE a maintenu son refus dans un courriel du 23 février 2017, avec quelques lignes de motivation et une référence aux articles 69 al. 4 et 72 al. 1 de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (ci-après la CPDT-JUNE, RSN 150.30).

B. Le 1er mars 2017, le journaliste s'est adressé au PPDT pour lui demander de tenir une séance de conciliation.

Dans un courriel très personnel du 13 mars 2017 (« *Cher Monsieur le Commissaire, cher X.* »), le PPDT a demandé à la PONE de lui faire parvenir l'arrêté du Conseil d'Etat non publié ; observant que la motivation à l'appui du refus d'accès lui semblait « *un peu mince* », il a invité la PONE « *à [lui] faire parvenir aussi vite que possible ses précisions* ». Le lendemain, le commissaire a remis au PPDT l'arrêté confidentiel et a annoncé que la PONE lui ferait parvenir les arguments rapidement. Ceux-ci n'ont cependant pas été versés au dossier du PPDT, ni à la suite de ce courriel, ni même au reçu de la convocation à la séance de conciliation qui rappelait aux parties la possibilité de produire toute pièce utile à la défense de leur position.

Il résulte du procès-verbal de la séance de conciliation du 9 mai 2017, tenue simultanément en présence des représentants de la RTS, de la PONE et de la Police cantonale jurassienne, qu' « *après accord de tous les participants à la confidentialité, toutes les parties ont été invitées à s'exprimer et à argumenter sur la demande d'accès à des documents relatifs à des informateurs. Un débat général s'en est suivi, qui a permis de trouver un accord sous conditions. Après les échanges de courriels qui ont suivi la séance, les conditions n'ont pas été acceptées* ». Partant, le PPDT a envoyé aux parties le 7 juin 2017 *« le PV exhaustif de la séance de conciliation mentionnée en objet et le document constatant son échec* ». Ce procès-verbal ne figure pas au dossier du PPDT.

C. Le 11 juillet 2017, la RTS a adressé à la Commission une demande d'accès aux documents refusés. Elle soutient en substance que les documents litigieux sont des documents officiels, qu'aucun intérêt public ni privé prépondérant ne s'oppose à leur accès et que la PONE se contente de citer des dispositions légales sans démontrer en quoi les conditions d'un refus seraient réalisées. La RTS souligne que ses démarches semblables ont conduit à un accord de médiation avec FEDPOL, à une recommandation favorable de la préposée fribourgeoise à la transparence et à une autre recommandation favorable de la préposée adjointe genevoise à la transparence. Son argumentation juridique sera reprise ci-après dans la mesure utile.

Dans ses observations et se référant aux articles 42 et 43 CPDT-JUNE par renvoi de son article 78, le PPDT soutient d'abord que l'absence de motivation de la part de la PONE impose à la Commission – en tant que première instance décisionnelle – de

suppléer cette carence de motivation, plutôt que de renvoyer le dossier à l'entité défaillante. Il est d'avis que la Commission doit seulement permettre à la PONE d'exercer son droit d'être entendue, mais qu'elle ne peut pas simplement autoriser l'accès aux documents faute de justification du refus. Il ajoute que si la PONE devait ne soulever que des arguments juridiques semblables à ceux des polices fribourgeoise et genevoise tels que les exposent les préposés desdits cantons, il « *ne pourrait que souscrire aux considérants des recommandations de ses deux homologues* ».

Dans ses observations, la PONE conclut principalement au rejet de la demande, subsidiairement à ce qu'elle soit autorisée à occulter toute information contenue dans les documents pouvant compromettre le recours aux informateurs ou le rendre plus difficile, très subsidiairement à ce que la Commission lui précise les informations qu'elle est autorisée à occulter. En bref, elle rappelle que l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE réserve, en matière d'accès aux documents officiels, les lois spéciales déclarant secrètes certaines informations ou qui les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la convention. Or cette disposition spéciale existe : « *il s'agit de l'article 98 al. 1 de la loi sur la police (LPol), du 4 novembre 2014, qui réglemente expressément et exclusivement l'accès aux données de police et permet à la police d'en exclure l'accès aux particuliers* ». Selon la PONE, les données de police « *se comprennent non seulement comme les données personnelles recueillies dans le cadre des missions de la police, mais également comme toutes les informations qui se rapportent à la prévention, à la répression des infractions et à la recherche de leur auteur (article 90 al. 1 lit b LPol), tels les moyens d'investigation que la police met en œuvre dans le cadre de ses enquêtes* ». Retenant que cet article 98 LPol élargit les exceptions au principe de transparence prévu par la CPDT-JUNE, l'intimée considère que cette disposition y déroge bel et bien, conformément à l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE. Sur cette base, la PONE examine les motifs énumérés à l'article 98 al. 1 LPol et en déduit que « *nul n'est besoin, pour la police, de démontrer l'existence d'un intérêt public prépondérant pour s'opposer à la communication, à la requérante, des informations qu'elle demande, dès lors qu'elles entrent dans la catégorie des données de police, que l'article 98 LPol soustrait au principe de transparence, conformément à l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE. En effet, comme cela ressort également de notre argumentation subsidiaire ci-dessous, le refus, respectivement la restriction d'accès aux données de police se justifie en soi pour les motifs énumérés à l'article 98 al. 1 LPol, sans qu'il soit nécessaire de démontrer qu'il s'agit par-là de préserver un intérêt public prépondérant au sens de l'article 72 CPDT. Pour ce motif déjà, la requête de la*

RTS doit être rejetée, à supposer qu'elle soit recevable ». Dans une argumentation subsidiaire, fondée cette fois-ci sur l'article 72 al. 2 CPTD-JUNE, la PONE tient pour justifiée sa position – qui, rappelle-t-elle, ne doit pas être une décision, contrairement à ce que soutient la requérante – de refus d'accès aux documents réclamés. Elle souligne que les avis des préposées fribourgeoise et genevoise ne sont pas pertinents pour le cas neuchâtelois et que, de toute façon, ces recommandations ne sont pas une décision contraignante pour les polices desdits cantons. On y reviendra dans la mesure utile.

D. Dans le cadre de l'instruction de la demande, la Commission a décidé le 25 septembre 2017, d'une part de ne pas joindre les deux dossiers JU et NE et de statuer séparément sur les deux demandes (après avoir envisagé l'inverse dans son courrier du 17 juillet 2017) et, d'autre part, de requérir de la PONE qu'elle produise – de manière confidentielle – les documents sollicités par la demanderesse, mais que le PPDT, de manière peu compréhensible au regard de l'article 79 CPDT-JUNE, n'avait pas requis formellement. Quoi qu'il en soit, la PONE s'est exécutée par un courrier recommandé du 5 octobre 2017, complété par celui du 24 octobre 2017 (production d'une annexe manquante).

CONSIDÉRANT :

1. La requérante invoque notamment les articles 69ss CPDT-JUNE pour obtenir l'accès à des documents détenus par la PONE, de sorte que suite à l'échec de la conciliation tentée par le préposé, la Commission est compétente à raison de la matière, conformément aux articles 40 et 42 CPDT-JUNE auxquels renvoie l'article 78. Déposée en temps utile, la requête est recevable.

2. La première question est de savoir si les documents litigieux sont officiels ou non. Fondé en particulier sur l'article 18 de la Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 («*Toute personne a le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La loi règle ce droit à l'information »),* l'article 69 al. 1er CPDT-JUNE rappelle le principe constitutionnel (« *Toute personne a le droit d'accéder aux documents officiels dans la mesure prévue par la présente convention »*), tandis que le 4ème alinéa de la même disposition délimite le cadre de son application : « *Sont réservées les dispositions spéciales de lois cantonales qui déclarent secrètes certaines informations ou qui les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la présente convention »*.

L'article 70 al. 1er CPDT-JUNE définit comme documents officiels « *toutes les informations détenues par une entité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique et ce, quel qu'en soit le support* ». Une liste exemplative est donnée à l'al. 2 de cette disposition : « *Sont notamment des documents officiels les rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis et décisions* ».

a. La qualification de « *documents officiels* » des informations auxquelles l'accès a été refusé par la PONE n'est contestée par aucune des parties, à juste titre. Qu'il s'agisse de l'Arrêté du Conseil d'Etat du 13 novembre 2013, modifié le 31 août 2015 et intitulé « *Arrêté confidentiel relatif à la rétribution des personnes de confiance et au financement des agents infiltrés de la police neuchâteloise* », de la Circulaire N° 2.108 intitulée « *Gestion des informateurs et des personnes de confiance* » et de ses annexes, émise par le commandant de la PONE le 30 novembre 2011, ou enfin des extractions du budget ou des comptes, tous ces documents sont assurément officiels, au sens de l'article 70 CPDT-JUNE. Tous ont pour objet des « *informations détenues par une entité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique, et ce quel qu'en soit le support* ».

b. Avant d'examiner les documents, il y a lieu de lever une possible ambiguïté : la requête initiale de la RTS (téléphone du 14 février 2017, voir fait 1 de la demande, admis par la PONE) ne portait pas sur les mêmes documents que ceux demandés dans les conclusions de la requête du 10 juillet 2017. Ce sont donc bien les conclusions formelles de la requête présentée devant la Commission qui sont ici déterminantes et qui – il faut le souligner – sont nettement plus mesurées.

3. La deuxième question est de savoir si, étant posé que les documents litigieux sont des documents officiels, leur accès doit être refusé au motif qu'un intérêt public ou privé prépondérant ferait obstacle à l'application du principe de transparence inscrit à l'article 69 CPDT-JUNE, voire qu'une autre loi – réservée par l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE – serait applicable en lieu et place ou en sus de la convention.

a. Tant la RTS que la PONE se réfèrent à la réserve de l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE pour examiner la LPol et, en particulier, son article 98 qui définit la *limitation du droit d'accès*. La RTS soutient que la PONE ne démontre pas en quoi la divulgation des documents requis porterait atteinte aux missions et activités décrites par l'article 98 LPol. La PONE défend le point de vue contraire, notamment en soutenant que le seul fait qu'une mission ou une

activité soit énumérée dans la loi exclut l'accès à ces catégories de données de police, sans même devoir le justifier. On observera au passage que cette opinion fait l'impasse sur les termes légaux (« *lorsque cela est nécessaire* »), ce qui traduit assurément la nécessité d'une pesée des intérêts en présence. Mais peu importe, comme on va le voir.

b. Il sied d'entrée de cause de dire que tout ce qui touche aux données de police et à la protection des données personnelles est réglé dans le chapitre 9 de la LPol, avec une possibilité de vérification du bien-fondé des limitations opposées par la police, en ce domaine, au moyen des mécanismes prévus par la CPDT-JUNE (voir les articles 95 al. 1er et 98 al. 3 LPol). Pour ce qui concerne en revanche le volet de la transparence, la LPol ne prévoit aucune exception au sens de l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE ; c'est donc la Convention qui s'applique lorsque la PONE doit se prononcer sur une demande d'accès à des documents officiels qu'elle détient.

   En effet, l'article 98 LPol (« *Limitation du droit d'accès* ») doit être mis en relation avec l'article 97 qui précède (« *Droit d'accès aux données de police* »). Comme le dit cette dernière disposition, il s'agit des « *droits d'accès des particuliers aux données de police les concernant* ». La RTS ne demande pas un accès à des données la concernant, comme pourrait le faire un particulier pour ses propres données traitées par la PONE. Clairement, ces deux dispositions ne sont pas applicables au cas d'espèce.

   Ne seraient pas davantage applicables les articles 93 (« *Communication des données* ») et 95 LPol (« *Limites à la communication des données* »), qui concernent également les « *données de police* », soit toutes les informations « *relatives à un crime, à un délit ou à une contravention relevant du droit pénal fédéral, cantonal ou communal* », ou encore toutes les informations « *utiles à la prévention, à la répression des infractions, à la recherche de leur auteur ainsi qu'à la protection de l'Etat* » (article 90 al. 1 lit. a et b LPol). Ces dispositions définissent à quelles autres autorités (ou à quels tiers chargés d'une tâche légale clairement définie) la PONE est autorisée à transmettre les données de police qu'elle traite. La RTS n'en fait pas partie.

   Il découle de ce qui précède que ces quatre dispositions ne sont pas applicables, puisqu'elles concernent exclusivement le traitement des « *données de police* », au sens de l'article 90 LPol précité. De manière évidente, les informations auxquelles la RTS demande à avoir accès (« *La réglementation régissant les relations entre la Police cantonale neuchâteloise et ses informateurs privés ; la réglementation concernant la rémunération des*

informateurs par la Police cantonale neuchâteloise ; les documents relatifs aux budgets annuels des 10 dernières années consacrés, à la rémunération des informateur de la Police cantonale neuchâteloise ») n'entrent pas dans le cadre de la définition des données de police de l'article 90 LPol.

Si l'interprétation de l'article 90 al. 2 LPol devait être aussi étendue que le soutient la PONE (voir lit. C p. 5 ci-dessus), tout ce qui touche de près ou de loin aux activités ou informations concernant la police serait soustrait au principe de transparence. Ce point de vue ne résiste pas à l'analyse de la loi : l'article 89 al. 1er LPol prévoit (conformément à la réserve voulue par l'article 69 al. 4 CPDT-JUNE) que le traitement des *données de police* est régi par les dispositions du chapitre 9 LPol (« *Traitement des données* », articles 89 à 106). Si la définition des données de police devait inclure toutes les activités ou informations concernant la police, l'alinéa 2 de l'article 89 LPol (« *les règles cantonales sur la protection des données s'appliquent pour le surplus* ») serait vidé de toute substance. Cette disposition signifie donc que la CPDT-JUNE s'applique aux informations ou données concernant la police qui ne sont pas des *données de police* au sens étroit de l'article 90 LPol. Du même coup, cette interprétation a pour vertu d'admettre une exception à l'application de la CPDT-JUNE de manière restrictive plutôt qu'extensive.

c. Une analyse historique de la Loi sur la police neuchâteloise du 4 novembre 2014 (LPol, RSN 561.1) confirme l'interprétation qui précède et conduit au même résultat. Le chapitre 9 de la loi actuelle (« *Traitement des données* », articles 89 à 106) reprend en substance le chapitre 5A (« *Traitement des données par la police neuchâteloise* », articles 49a à 49q) de l'ancienne LPol du 20 février 2007. Dans son Rapport N° 14.021 du 7 juillet 2014 au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur la police neuchâteloise (LPol) du 20 février 2007, le Conseil d'Etat explique, à l'appui du nouvel article 93, que « *cet article constitue une simple correction formelle à mesure qu'il reprend, en son premier alinéa, l'article 49e alinéa 3* [recte : alinéa 1er] *LPol. En effet, la police communiquera principalement des données de police, la transmission des données personnelles étant régie par la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence (CPDT-JUNE)* ». On notera que l'expression « *données de police* » du nouvel article 93 remplace l'expression « *données personnelles* » de l'ancien article 49e, sans que cela ne change la portée de la règle, comme le souligne le rapport du Conseil d'Etat. De même, le nouvel article 98 est ainsi commenté : « *La modification de cet article constitue une simple correction formelle qui*

tient compte du changement de dénomination du préposé cantonal à la protection des données (anciennement, préposé cantonal à la gestion de l'information »).

Il n'est pas sans intérêt de savoir aussi que ce chapitre 5A (« *Traitement des données par la police neuchâteloise* », articles 49a à 49q) de l'ancienne LPol du 20 février 2007 avait été introduit dans celle-ci par une modification du 6 novembre 2012 (FO 2012 N° 46). Le Rapport N° 12.035 du 25 juin 2012 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur la police neuchâteloise (LPol) mentionne en substance qu'il s'agit essentiellement d'une reprise dans la loi de dispositions qui, jusqu'ici, se trouvaient dans un règlement. Une base légale formelle des traitements de données par les autorités en général et par la police en particulier était nécessaire pour satisfaire aux exigences de la nouvelle loi cantonale sur la protection des données (LCPD). Le Conseil d'Etat relevait aussi, par exemple à propos du futur article 49e (qui sera ensuite repris dans l'article 93 de l'actuel LPol), que ce transfert d'un règlement à la loi était nécessaire : « *En effet, le principe de la communication des données de police doit, pour respecter le principe de la légalité, figurer dans une loi formelle, ceci dans la mesure où une telle communication peut constituer une atteinte importante à la personnalité des personnes concernées* ». Le Règlement d'exécution de la loi sur la police (RELpol) du 13 mai 2009, qui contenait les dispositions transférées, et en particulier celle reprise à l'article 49e, disposait en son article 19 al. 1er que, conformément à la LCPD précitée, « *la police neuchâteloise est habilitée à transférer des données personnelles à toute autorité de poursuite pénale (…)*».

En résumé : tant sous l'angle du texte même de la LPol (consid. 3 b) que de l'historique de cette loi (consid. 3 c), la CPDT-JUNE s'applique lorsque la PONE doit examiner une demande d'accès à des documents officiels qu'elle détient.

4. La troisième question est de savoir si, au regard des articles 69ss CPDT-JUNE, en particulier de l'article 72, des restrictions doivent être mises à l'accès sollicité.

   a. Selon un principe bien établi et valable sur les plans aussi bien fédéral que cantonal, le principe de transparence a remplacé celui du secret dans les nouvelles législations en Suisse. Comme le soulignait le Conseil d'Etat dans son Rapport N° 12.024 du 9 mai 2012 au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant approbation de la CPDT-JUNE, la transparence des activités étatiques « *vise à permettre au citoyen de former son opinion et d'exercer un*

contrôle démocratique sur le fonctionnement des autorités, ce qui est propre à renforcer la confiance placée en elles ». La Commission a déjà rappelé ce principe et l'a appliqué dans ses précédentes décisions, serait-ce contre la position du Conseil d'Etat (décision 2013.01 du 19 novembre 2013 en la cause Y. SA contre le Conseil d'Etat et M. X, consid. 4d et 6b, confirmée par le Tribunal cantonal dans un arrêt de la Cour de droit public du 28 janvier 2016, RJN 2016 p. 455 consid. 3 *in fine ;* décision 2015.02 et 2015.03 du 8 décembre 2015 en la cause Camille Krafft, Tamedia et RTS contre le Conseil d'Etat et Mme Z, consid. 4a et d, décision annulée par le Tribunal cantonal dans un arrêt de la Cour de droit public du 3 août 2017, arrêt actuellement objet d'un recours au Tribunal fédéral, réf 1C_472/2017).

Le Tribunal fédéral rappelle aussi régulièrement le contenu et les conséquences concrètes de l'application du principe de transparence découlant des législations fédérale ou cantonales. Un arrêt du 13 juin 2016 (1C_604/2015, consid. 4.1) l'illustre à propos d'une directive du Procureur général du Canton de Genève « *précisant la politique pénale à l'égard des étrangers multirécidivistes en situation irrégulière* », une directive que le Ministère public refusait de communiquer à des requérants invoquant, entre autres, l'article 24 al. 1 de la *Loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles* (LIPAD). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral examine puis écarte les divers arguments retenus par le Ministère public, puis par la Cour de Justice, pour admettre que des intérêts publics prépondérants faisaient obstacle à la communication de la directive en cause (consid. 5). Cet arrêt est éclairant pour trancher dans la présente affaire.

b. Invoquant l'article 72 al. 2 CPDT-JUNE, la PONE soutient que la communication des documents demandés se heurte à trois intérêts publics prépondérants (ch. 8 lit. a et b) : une mise en danger de la sécurité publique, une réduction de sa marge de manœuvre et une compromission de sa politique extérieure.

    i. La police craint d'abord (ch. 8 lit. a, « *Une mise en danger de la sécurité publique* ») d'être privée des informations venues des informateurs privés, ou au contraire noyée sous des informations d'une fiabilité de plus en plus sujette à caution, si les montants que pourraient obtenir ses informateurs étaient dévoilés. Cette crainte manque de consistance : d'abord, la directive du commandant ne fixe aucun montant en lien avec tel type d'information ; elle ne donne même aucun

montant tout court ; sa diffusion restera sans conséquence, de ce point de vue. Ensuite, l'Arrêté du Conseil d'Etat « *relatif à la rétribution des personnes de confiance et au financement des agents infiltrés de la police cantonale* » fixe le budget annuel de la police d'une manière globale pour ces deux activités, sans préciser comment ce budget devra être dépensé. Le grief manque en fait et, par ailleurs, il révèle que la prétendue mise en danger n'est pas du tout identifiée puisque la police évoque à la fois une hypothèse (tarissement des sources) et son contraire (avalanche d'informations). La police craint ensuite que les informateurs soient dissuadés de la renseigner à l'avenir si « *des détails d'ordre opérationnel contenus dans les documents requis* » sont dévoilés, et si « *des informations sur la méthode mise en œuvre par la police pour entrer en contact avec eux, vérifier leur fiabilité et les auditionner* » sont publiées ; elle craint encore que cette publication risque de mettre en danger tant les informateurs que les policiers. Cependant, les craintes ci-dessus sont sans fondement au vu du contenu de la circulaire et de ses annexes : ces documents n'exposent aucun détail opérationnel, ni aucune méthode tactique pour contacter les indicateurs. Au contraire, la directive se limite à encadrer ces activités policières en les faisant exécuter par plusieurs agents, d'abord pour prévenir les risques de dérapage mieux que si un policier pouvait agir seul et sans contrôle de ses pairs ou de ses supérieurs, ensuite pour mieux garantir la confidentialité des sources. Plutôt que d'effrayer de possibles informateurs, cette méthode de travail imposée par la directive devrait au contraire les rassurer, dans la mesure où ils n'en ont pas connaissance. En tous les cas, l'accès au contenu de la directive n'engendre pas une mise en danger de la sécurité publique. Ce premier grief doit être écarté.

ii. La police craint ensuite (ch. 8 lit. b, «*Une réduction de la marge de manœuvre de la police et compromission de sa politique extérieure* ») que le fait de « *publier des informations sur les montants qui peuvent être octroyés, même en indiquant une fourchette, pourrait inciter et incitera vraisemblablement les informateurs à exiger une contrepartie financière, avant même de livrer une information, annihilant la latitude dont dispose actuellement la police pour décider, sur la base des informations fournies, si l'informateur doit ou peut être rémunéré, et le cas échéant, dans quelle mesure* ». Ce grief est totalement irrelevant :

d'abord, la RTS ne demande pas du tout ce type de renseignements, contrairement à sa demande initiale (voir le rappel au consid. 2 lit. b). Mais surtout, la circulaire ne donne pas non plus de renseignements sur ce point ; elle rappelle des généralités qui font appel au simple bon sens (ch. 7, « Montant de la rétribution ») et qui, même connues du public, ne réduiront en rien la marge de manœuvre de la police sur cette question. Enfin, les craintes de la police liées à une comparaison que pourraient faire les informateurs entre le budget, les montants dépensés et le nombre d'informateurs, sont à nouveau sans fondement : autant les montants dépensés que le nombre des informateurs ne sont pas l'objet de la demande de renseignements de la RTS. Le grief manque en fait.

c. Ce qui précède met en évidence le fait que la circulaire du commandant de la PONE est nécessaire pour encadrer une activité délicate de la police qui, notoirement et dans l'opinion publique de tous les pays du monde, est l'objet de mille critiques. Les innombrables films et téléfilms portant sur des « dérapages » de la police dans ses contacts avec des indics l'illustrent à l'envi. Savoir que la PONE a réglementé avec précision et rigueur ce volet de son activité est de nature non pas à entraver son fonctionnement, mais au contraire à rassurer l'opinion publique sur le bon fonctionnement du corps de police, en tout cas au regard de ses devoirs en la matière. Aucun motif d'intérêt public ne justifie donc qu'une réglementation de cette importance reste secrète. Au demeurant, aucun intérêt privé n'est non plus menacé puisque la directive et ses annexes ne mentionnent aucun nom d'agents et, bien évidemment, d'informateurs. Le seul nom indiqué est celui du commandant signataire de la circulaire.

d. A défaut, pour la PONE, d'avoir spontanément informé le public et les médias sur ses missions et ses activités en matière d'informateurs privés, comme elle aurait pu en saisir l'occasion à la suite de la demande de la RTS (article 15 LPol), elle sera invitée à donner accès à la circulaire de son commandant portant sur la gestion des informateurs (avec ses annexes) et à l'Arrêté du Conseil d'Etat (celui du 13 novembre 2013 et celui révisé du 31 août 2015) fixant son budget annuel en la matière. En revanche, les dépenses effectives des dix dernières années ne seront pas communiquées puisqu'elles ne font pas l'objet de la demande.

5. La commission statue sans frais (article 81 al. 1er CPDT-JUNE).

PAR CES MOTIFS :

1. La demande est admise.
2. La police cantonale neuchâteloise est invitée à transmettre à la RTS la Circulaire N° 2.108 du 30 novembre 2011, avec ses 5 annexes, émanant de son commandant, ainsi que les Arrêtés du Conseil d'Etat des 13 novembre 2013 et 31 août 2015 relatifs à la rétribution des personnes de confiance et au financement des agents infiltrés de la police neuchâteloise.
3. La décision est rendue sans frais.

La Chaux-de-Fonds, le 12 décembre 2017.

Au nom de la Commission :

Le président:

Expédition :

- Sous acte judiciaire : Police cantonale et RTS
- Sous pli simple : Préposé

Voie de recours :

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans les 30 jours dès sa notification et en deux exemplaires auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal, Rue du Pommier 1, 2001 Neuchâtel. Le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuves éventuels.

En cas de rejet même partiel du recours, des frais de procédure sont généralement mis à la charge de son auteur.