

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1507/2023-LIPAD

ATA/421/2024

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 26 mars 2024**

dans la cause

**A\_\_\_\_\_**

représentée par Me Sylvain MÉTILLE, avocat

**recourante**

contre

**OFFICE CANTONAL DE LA DÉTENTION**

**intimé**

et

**PRÉPOSÉ CANTONAL À LA PROTECTION DES DONNÉES ET À LA  
TRANSPARENCE**

**appelé en cause**

---

### EN FAIT

**A. a.** L'A\_\_\_\_\_ (ci-après : A\_\_\_\_\_ ) est une association au sens des art. 60 ss du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), ayant son siège à Genève et pour but statutaire de veiller à la défense des conditions de travail et salariales de ses membres.

**b.** Elle représente les intérêts de membres issus de trois groupes principaux (gendarmerie, détention et inspectorat de l'office cantonal des véhicules ; ci-après : OCV).

**B. a.** Par requête du 9 mai 2022, réitérée les 31 mai et 30 juin 2022, l'A\_\_\_\_\_ a sollicité auprès du directeur général de l'office cantonal de la détention (ci-après : OCD) de l'ancien département de la sécurité, de la population et de la santé, devenu depuis lors le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN), la transmission de différents éléments, soit :

- les règles en matière de droit d'accès du personnel pénitentiaire aux applications et aux services informatiques prévus par l'art. 12 al. 3 du règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires du 22 février 2017 (ROPP - F 1 50.01) ;
- les règles de visionnement et modalités de journalisation (art. 23 al. 2 ROPP) ;
- les procédures et garanties mises en place pour assurer l'effacement automatique des données dans un délai maximal de 100 jours (art. 23 al. 2 ROPP) ;
- la liste des membres du personnel pénitentiaire gradés pouvant ordonner une conservation d'images (art. 23 al. 3 ROPP) ;
- toute statistique ou document indiquant le nombre et la durée des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, la fonction des personnes les ayant traités ainsi que le nombre d'images remises à des autorités et la liste desdites autorités (art. 23 al. 6 ROPP), ainsi que
- toute statistique ou document indiquant les contrôles effectués pour s'assurer du respect des dispositions légales.

L'exploitation d'une installation de vidéosurveillance pouvait porter sensiblement atteinte à la sphère privée des personnes filmées. Elle souhaitait obtenir des clarifications et confirmations afin de pouvoir rassurer ses membres sur la conformité des traitements effectués. Elle avait un droit d'accès aux documents sollicités en vertu de la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, aucune exception n'étant applicable, d'autant plus que les informations requises devaient être connues de ses membres.

**b.** Le 26 juillet 2022, la direction générale de l'OCD a refusé de donner suite à la demande de l'A\_\_\_\_\_.

La vidéosurveillance constituait un acte central de la stratégie de sécurité des établissements pénitentiaires. Fournies à des tiers, les indications la concernant pouvaient mettre en danger la sécurité desdits établissements, des membres du personnel ainsi que des personnes détenues et, par conséquent, porter atteinte au bon fonctionnement des établissements. Il se justifiait donc de limiter l'accès aux informations relatives à la vidéosurveillance.

La demande de l'A\_\_\_\_\_ de recevoir les règles en matière de droit d'accès, la liste des membres du personnel pouvant ordonner une conservation d'images et la liste des personnes ayant traité des enregistrements mettrait en danger la sécurité de ces dernières et pourrait exposer l'auteur de la communication à des poursuites pénales.

L'A\_\_\_\_\_ était composée tant de policiers, d'agents de détention que d'inspecteurs de l'OCV.

Les agents de détention œuvrant dans le champ des caméras de vidéosurveillance accédaient d'ores et déjà aux ordres de service et directives régissant la vidéosurveillance dans leurs établissements, ces documents comportant la liste des personnes pouvant ordonner une conservation d'images et la liste des personnes traitant des enregistrements. Les caméras de vidéosurveillance n'enregistraient pas le son.

Les deux derniers points de la demande de l'A\_\_\_\_\_ généreraient un travail disproportionné, dans le mesure où ils concernaient tous les établissements de détention du canton de Genève sans période limitée dans le temps.

- C.**
- a.** Le 22 août 2022, l'A\_\_\_\_\_ a saisi le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT) d'une requête de médiation.
  - b.** Le 4 octobre 2022, l'OCD a maintenu son refus.

L'accès à des documents contenant des informations centrales pour la sécurité des infrastructures pénitentiaires genevoises devait être restreint et ne pouvait être donné à quiconque. Les membres du personnel concernés avaient accès à l'intégralité des directives sur la vidéosurveillance au sein de leur établissement. Le caractère contraignant de ces textes était clair pour le personnel.

Un *login* personnel était nécessaire pour l'accès aux enregistrements des caméras de vidéosurveillance de Champ-Dollon et pour l'extraction d'informations. Les activités de chaque profil étaient enregistrées et des extractions de ces données étaient possibles. Les accès aux enregistrements étaient restreints et tracés, des vérifications étaient possibles et les éventuels abus pouvaient être sanctionnés sur le plan disciplinaire.

**c.** Le 6 octobre 2022, à la suite de l'échec de la médiation, l'A\_\_\_\_\_ a demandé au PPDT de rendre une recommandation.

**d.** Le 7 novembre 2022, le PPDT a recommandé à l'OCD de transmettre à la requérante, sous réserve des passages concernant l'emplacement et le nombre des installations de vidéosurveillance, la directive interne n° 6 de l'établissement

pénitentiaire de Curabilis sur la vidéosurveillance du 11 août 2020, la directive n° 02.12 de l'établissement de détention administrative de Favra sur l'utilisation des *bodycams* du 25 juillet 2022, la directive n° 02.26 de l'établissement de La Brenaz sur la vidéosurveillance du 6 mai 2019, la directive n° 2.12 de l'OCD sur le traitement des constats de lésions traumatiques lors d'allégations de mauvais traitements envers des personnes détenues du 3 février 2017 (ci-après : la directive n° 2.12), la directive n° 5.04 de l'OCD sur l'utilisation des *bodycams* du 1<sup>er</sup> juin 2021, la procédure n° 04.08 de l'établissement ouvert avec section fermée de Villars sur la vidéosurveillance (visionner et enregistrer des images) du 3 février 2022 (ci-après, toutes ensemble : les directives). Il a par ailleurs recommandé à l'OCD de maintenir son refus de transmettre à la requérante l'ordre de service B9 de la prison de Champ-Dollon sur l'utilisation des installations de vidéosurveillance et d'alarme au local synoptique du 27 novembre 2013 (ci-après : l'ordre de service). Il l'a finalement invité à estimer le temps nécessaire à la sollicitation et à se déterminer concernant les statistiques ou documents objet des avant-dernière et dernière demandes de l'A\_\_\_\_\_.

L'OCD n'avait pas démontré, dans le cas d'espèce, en quoi la remise des directives pouvait compromettre le bon fonctionnement des établissements pénitentiaires. Il n'était pas parvenu à renverser la présomption de libre accès aux documents officiels. Certains passages, concernant l'emplacement et le nombre des installations de vidéosurveillance, devaient être caviardés, la connaissance de ces informations étant susceptible d'entraver la sécurité au sein des établissements pénitentiaires.

La remise de l'ordre de service pourrait constituer une vulnérabilité dans la stratégie de sécurité de la prison de Champ-Dollon et une remise partielle conduirait à ce que le contenu informationnel du document s'en trouve déformé au point d'induire en erreur sur son sens ou sa portée.

Le PPDT n'était pas en mesure de se prononcer sur le caractère proportionné des avant-dernière et dernière demandes de l'A\_\_\_\_\_, l'OCD n'ayant pas procédé à une estimation du temps nécessaire à la remise des documents et à la compilation des statistiques.

**e.** Les 22 décembre 2022 et 28 février 2023, l'A\_\_\_\_\_ a sollicité auprès du DIN le prononcé d'une décision conformément à la recommandation du PPDT puis l'a mis en demeure de rendre une telle décision d'ici au 15 mars 2023.

**f.** Par décision du 23 mars 2023, la direction générale de l'OCD a constaté que les directives et l'ordre de service contenaient des informations dont la divulgation mettrait en danger la sécurité des établissements de détention concernés, a refusé l'accès à ces directives et ordre de service, constaté que l'établissement des statistiques et documents objet des avant-dernière et dernière demandes de l'A\_\_\_\_\_ engendrait un travail manifestement disproportionné et refusé de donner suite à ces demandes.

Les directives liaient les tâches en matière de vidéosurveillance aux fonctions occupées par les agents de détention. Les fonctions et tâches étant liées au grade, il était possible d'identifier l'agent ayant une tâche particulière en matière de vidéosurveillance et ensuite d'exercer une pression sur lui. Le fait de savoir quels scénarios entraînaient une extraction d'images à des fins de conservation de preuves permettait d'identifier les événements ne conduisant pas à une telle extraction. Le fait de savoir les fréquences des contrôles de fonctionnement du système, les répertoires dans lesquels les enregistrements étaient sauvegardés, les titres des documents et les lieux physiques de visionnage et d'extraction, les mesures de protection en place, ainsi que les modèles d'équipement employés, pouvait faciliter des attaques informatiques ou des pressions sur des membres du personnel. Connaître le détail du processus d'effacement des images stockées pouvait permettre une action induite sur le processus de conservation d'images. La divulgation des directives et de l'ordre de service battrait en brèche le système de sécurité des établissements de détention, en rendant publiques des informations portant sur le cœur même du système de vidéosurveillance (qui opérait le visionnement en temps réel, depuis quel endroit, qui prenait les décisions de conservation des preuves, où et sur quel type de support étaient stockées les données traitées, processus d'extraction). Il s'agissait d'informations issues de directives internes concernant la structure, l'organisation, le fonctionnement des établissements de détention, dont la mission était également d'assurer la sécurité publique. La divulgation pourrait également affaiblir la sécurité du personnel, dont l'État avait l'obligation de veiller à la santé et à la sécurité. Les directives et ordre de services devaient être soustraits du droit d'accès, de même que la liste des membres du personnel pénitentiaire gradés pouvant ordonner une conservation d'images.

Une restriction partielle du droit d'accès serait inopérante, puisque le caviardage reviendrait à ne laisser apparaître que les renvois aux bases légales et déformerait les textes au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée des documents.

Les membres de l'A\_\_\_\_\_ concernés par les documents sollicités y avaient déjà accès dans le cadre de leurs fonctions, de sorte que l'intérêt à la consultation par le biais de l'A\_\_\_\_\_ était inexistant. Les autres membres de l'A\_\_\_\_\_ étaient des tiers non touchés par les directives et ordre de service et ne disposant d'aucun intérêt privé susceptible de supplanter l'intérêt public.

Une réponse favorable à la requête de l'A\_\_\_\_\_ générerait un travail important, soit, pour des données d'une année, 510 h pour la prison de Champ-Dollon et 135 h pour La Brenaz, 294 h pour Curabilis (recherche de l'événement, sélection des diverses caméras, enregistrement, inscription de l'opération dans le journal dédié, préparation du dossier, transmission à la Chancellerie, à l'inspection générale des services ou à la direction générale). Le travail nécessaire était disproportionné.

- D. a.** Par acte du 4 mai 2023, l'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, à l'injonction à l'OCD de lui donner accès aux directives et à l'ordre de service et de donner une suite positive à ses avant-dernière et dernière demandes.

Le risque de pression sur le personnel pénitentiaire existait déjà sans accès aux documents requis. Aucune des informations requises ne concernait les mesures de sécurité mises en place contre les violations de sécurité du système de vidéosurveillance. Les informations demandées ne portaient pas atteinte au cœur même du système de vidéosurveillance visant à prévenir la commission d'infractions, ne généraient pas de risque d'atteinte à la sécurité du personnel pénitentiaire et/ou des détenus et devaient permettre de vérifier le bon usage de ses ressources par l'administration ainsi que le respect des prescriptions légales dans l'utilisation de moyens de surveillance très intrusifs, tant pour le personnel, que les visiteurs et les détenus, intérêt public important. Subsidiairement, il était possible de n'autoriser qu'un accès partiel aux documents en caviardant les éventuelles informations susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'État et/ou la sécurité publique.

La réglementation sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires imposait à toute direction d'établissement de conserver la trace des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, de l'identité des personnes les ayant traités ainsi que des remises d'images aux autorités compétentes. Les informations étaient donc disponibles sans travail disproportionné. Tous les enregistrements devaient être identifiés par date et événement et mentionnés dans un rapport afférent à l'incident, ce dont il découlait qu'il était facile et rapide de produire au moins un certain nombre de réponses. Dans sa décision, l'OCD avait déjà indiqué le nombre de visionnements effectués. On pouvait en déduire qu'il pourrait également fournir le nombre d'enregistrements effectués et leur durée. Le nombre d'images remises à des autorités était vraisemblablement faible, la statistique y relative devant pouvoir être établie sans efforts démesurés.

**b.** Le 16 mai 2023, le PPDT a repris le contenu de sa recommandation et constaté qu'au vu de l'estimation du temps nécessaire par l'OCD, la satisfaction des avant-dernière et dernière demandes entraînerait un travail manifestement disproportionné à l'OCD.

**c.** Par réponse du 23 juin 2023, l'OCD a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, sous réserve de la transmission de la directive n° 2.12, le recours devenant sans objet sur ce point.

Les statuts de l'A\_\_\_\_\_ ne la chargeaient pas de la défense des intérêts des visiteurs et des détenus, de sorte que les demandes formulées pour leur compte n'étaient pas admissibles. Même à supposer que l'A\_\_\_\_\_ fournisse la liste de ses membres appartenant au personnel pénitentiaire et que leur nombre apparaisse suffisamment important, ceux-ci ne disposaient pas d'un intérêt digne de protection

à l'annulation ou la modification de la décision litigieuse, puisqu'ils avaient librement accès aux documents sollicités.

La vidéosurveillance constituait un axe central de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires. Les établissements fermés accueillait des détenus susceptibles de s'évader et/ou dangereux pour la collectivité et appliquaient des normes de sécurité élevées en matière de protection contre les intrusions et les évasions. Si certaines données ne paraissaient individuellement pas susceptibles de mettre en danger la sécurité, elles pouvaient, compilées avec d'autres informations librement accessibles, fournir des renseignements extrêmement précis constituant des menaces importantes pour la sécurité des établissements pénitentiaires.

Bien que la directive n° 2.12 contienne des informations sur des processus internes à l'OCD et sur la sauvegarde d'images de vidéosurveillance, sa divulgation ne représentait pas une menace pour la sécurité des établissements pénitentiaires et ce dernier acceptait qu'elle soit transmise à l'A\_\_\_\_\_.

Le caviardage demanderait un temps de travail disproportionné au vu des objectifs poursuivis par la requérante de s'assurer que la vidéosurveillance ne soit pas utilisée de manière abusive ou contraire aux principes prévus par la loi. Une réponse favorable à cette requête pourrait aboutir à des demandes similaires ultérieures, générant d'autant plus de travail.

Le PPDT et les responsables départementaux de la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, qui avaient pris connaissance des directives litigieuses, étaient garants de la bonne application de cette législation au sein de l'État. Toute personne amenée à traiter des données devait respecter le cadre légal en vigueur.

**d.** Par réplique du 26 juillet 2023, l'A\_\_\_\_\_ a persisté dans ses conclusions.

Elle n'agissait pas dans le cadre d'un recours corporatif mais pour son propre compte. Elle avait pris part à la procédure ayant abouti à la décision attaquée. En tant que destinataire, elle était directement touchée par la décision et disposait d'un intérêt digne de protection à son annulation, dans la mesure où l'OCD lui refusait l'accès aux documents qu'elle sollicitait.

Le caviardage de 30 pages n'apparaissait pas engendrer une charge disproportionnée.

Une demande d'accès à des documents officiels n'avait pas besoin d'être motivée et ne nécessitait pas de démontrer un intérêt à l'obtention des informations. La motivation fournie à bien plaisir ne devait pas être prise en compte pour déterminer si l'accès aux documents devait être accordé ou non.

**e.** Le 4 mars 2024, sur demandes de la chambre administrative, l'OCT et le PPDT ont chacun transmis leur dossier.

f. Le 22 mars 2024, à la suite de l'interpellation de l'A\_\_\_\_\_ et sur nouvelle demande de la chambre administrative, l'OCT a transmis des pièces complémentaires déjà connues des parties.

g. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

1. Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (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. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. L'OCD affirme que le recours serait irrecevable.

**2.1** À teneur de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée sont titulaires de la qualité pour recourir. Les let. a et b de cette disposition doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/905/2022 du 6 septembre 2022 consid. 3b).

**2.2** Une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).

**2.3** En l'espèce, contrairement à ce que soutient l'OCD, il ne s'agit pas d'un recours corporatif. En effet, la présente cause concerne le droit d'accès à des documents. Or, la recourante est une personne morale bénéficiaire du droit d'accès aux documents en possession des institutions prévu par l'art. 24 al. 1 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). Elle est requérante dans le cadre de la procédure LIPAD qu'elle a initiée devant l'OCD et destinataire de la décision litigieuse, qui la touche directement en lui refusant la transmission des documents auxquels elle sollicitait l'accès.

Elle a ainsi la qualité pour recourir en son nom propre.

Le recours sera par conséquent déclaré recevable, sous réserve des conclusions en tant qu'elles concernent l'accès à la directive n° 2.12, sans objet, puisque l'autorité intimée a accepté, dans sa réponse au recours, de donner accès à la recourante à cette directive, ce dont il lui sera donné acte.

3. Le litige porte sur la conformité au droit du refus d'accès aux directives et à l'ordre de service, sous réserve de la directive n° 2.12, ainsi qu'aux statistiques et documents indiquant le nombre et la durée des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, la fonction des personnes les ayant traités, le nombre



d'images remises à des autorités, la liste desdites autorités, ainsi que les contrôles effectués pour s'assurer du respect des dispositions légales.

4. L'OCD a refusé l'accès aux directives et à l'ordre de service pour des raisons liées à la sécurité, ce que conteste la recourante.

**4.1** 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, soit favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (let. a) ainsi que protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant (let. b ; art. 1 al. 2 LIPAD).

Elle 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).

**4.2** La LIPAD s'applique, sous réserve de l'art. 3 al. 3 LIPAD, non pertinent en l'espèce, et de l'art. 3 al. 5 LIPAD, qui réserve le droit fédéral, aux institutions publiques visées à l'art. 3 al. 1 LIPAD et aux entités mentionnées à l'art. 3 al. 2 LIPAD. Sont notamment concernées les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. a LIPAD).

**4.3** L'art. 24 LIPAD prévoit que toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD (al. 1). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (al. 2).

Selon l'art. 25 LIPAD, les documents au sens de cette loi sont tous les supports d'information détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1), à savoir une activité étatique ou paraétatique (MGC 2000 45/VIII 7693). Constituent notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (al. 2). Pour les informations qui n'existent que sous forme électronique, l'impression qui peut en être obtenue sur support papier par un traitement informatique est un document (al. 3). En revanche, les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux encore non approuvés ne constituent pas des documents (al. 4).

La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit (art. 28 al. 1 LIPAD).

**4.4** L'adoption de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration pour faire primer celui de la publicité. Toutefois, l'application de la LIPAD n'est pas

inconditionnelle. En effet, dans la mesure où elle est applicable, elle ne confère pas un droit d'accès absolu, mais prévoit des exceptions, aux fins notamment de garantir la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions (ATA/427/2020 du 30 avril 2020 consid. 5 ; MGC 2000/VIII 7694 ; MGC 2001 49/X 9680 ss, 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).

Les exceptions au principe de la publicité sont prévues à l'art. 26 LIPAD. Sont soustraits au droit d'accès les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose (art. 26 al. 1 LIPAD ; 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). Tel est le cas 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 (art. 26 al. 2 let. a LIPAD). Est notamment soustraite 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 (art. 7 al. 2 let. a RIPAD).

Les travaux préparatoires de la LIPAD relèvent, en relation avec l'art. 26 al. 1 let. a LIPAD, que la sécurité de l'État doit être comprise au sens étroit du terme. Les mesures prises en vue de prévenir ou d'empêcher des actes de nature à mettre en cause l'existence même de l'État démocratique ne doivent pas être compromises par la communication de documents. Plus largement, une telle communication ne doit pas non plus 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. 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).

**4.5** L'art. 27 LIPAD, qui est une concrétisation du principe de la proportionnalité (MGC 2000 45/VIII 7699 ss), prévoit encore que 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 communication (art. 27 al. 1 LIPAD). Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon 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. 2 LIPAD). Lorsque l'obstacle à la communication d'un document a un caractère temporaire, l'accès au document doit être différé jusqu'au terme susceptible d'être précisé plutôt que simplement refusé (art. 27 al. 3 LIPAD). Le caviardage des mentions à soustraire au droit d'accès peut représenter une solution médiane qui doit l'emporter (MGC 2000 45/VIII 7699).

**4.6** En l'espèce, l'OCD affirme que les directives et l'ordre de service dont la recourante conclut à la communication entrent, sous réserve de la directive à laquelle elle a accepté d'octroyer l'accès, dans l'exception de l'art. 26 al. 2 let. a LIPAD. La communication de ces documents rendrait publiques des informations portant sur le cœur même du système de vidéosurveillance des établissements de détention, battant ainsi en brèche leur système de sécurité. La recourante conteste cette position et demande subsidiairement un accès partiel.

Comme l'a constaté la recourante, les directives et l'ordre de service en cause ne font pas en tant que tels partie des directives internes concernant la structure, l'organisation, le fonctionnement ou les modes d'intervention des services de police citées par les travaux préparatoires de la LIPAD. Cependant, il s'agit là uniquement d'un exemple donné par le législateur, lequel n'exclut pas d'autres cas de figures entrant dans l'exception de l'art. 26 al. 1 let. a LIPAD.

Or, même si les directives et l'ordre de service litigieux ne concernent pas la police, ils demeurent très proches de cet exemple, comme l'a d'ailleurs constaté le PPDT dans sa recommandation (§ 42). Ils contiennent des informations détaillées sur les processus en matière de vidéosurveillance au sein des établissements pénitentiaires et notamment sur les lieux de présence des appareils de vidéosurveillance, sur les membres du personnel habilités à visionner les images en temps réel, à extraire et sauvegarder des images, à visionner des images enregistrées et à supprimer les sauvegardes, ainsi que sur les modes et les lieux de sauvegarde. Ces informations correspondent à des éléments essentiels du fonctionnement du dispositif de vidéosurveillance et, donc, du système de sécurité des établissements pénitentiaires.

La sécurité de ceux-ci et, plus largement, la sécurité publique seraient par conséquent directement mises en péril en cas de divulgation desdites directives et ordre de service, lesquels correspondent à des directives organisationnelles visant à aménager des mesures de surveillance ou de contrôle dans les domaines de la sécurité de l'État et de la sécurité publique.

Ces documents rentrent ainsi directement dans l'exception des art. 26 al. 2 let. a LIPAD et 7 al. 2 let. a RIPAD et sont exclus du droit d'accès.

La communication caviardée des directives et de l'ordre de service en cause n'est pas non plus envisageable, la nécessité de préservation du système de sécurité s'opposant à leur communication dans leur ensemble et les questions de la recourante portant précisément sur des dispositions dont l'intérêt public s'oppose à la communication.

Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité a retenu qu'un intérêt public prépondérant s'opposait à la communication des directives, à l'exclusion de la directive n° 2.12, et de l'ordre de service, et qu'elle a refusé d'y donner accès à la recourante, en tout comme en partie.

Le grief sera écarté.

5. L'OCD a également refusé l'accès aux statistiques et documents indiquant le nombre et la durée des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, la fonction des personnes les ayant traités, le nombre d'images remises à des autorités, la liste desdites autorités, ainsi que les contrôles effectués pour s'assurer du respect des dispositions légales, considérant que ledit accès engendrerait un travail disproportionné, ce que conteste la recourante.

**5.1** L'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné (art. 26 al. 5 LIPAD).

**5.2** La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration fédérale, en garantissant notamment l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans), et renverse ainsi le principe du secret des activités administratives au profit de celui de la transparence (ATF 136 II 399 consid. 2.1 ; 133 II 209 consid. 2.3.1 ; FF 2003 1807, p. 1819). 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/39/2022 du 18 janvier 2022 consid. 7b et l'arrêt cité).

Selon le message du Conseil fédéral du 12 février 2003 relatif à LTrans, celle-ci n'a pas pour objet de transformer les autorités en documentalistes en les chargeant de procéder à des recherches destinées à réunir pour le demandeur une documentation détaillée sur un sujet précis. Une demande dont le caractère général contraint l'administration à procéder à de longues recherches n'est cependant pas abusive en soi : l'autorité prie alors le demandeur de préciser sa demande, sans préjuger de sa prise de position sur le fond. Il est à noter que l'exigence d'une demande suffisamment précise permettant d'identifier les documents en question ne doit pas être interprétée de manière trop stricte : il suffit que le document soit identifiable par l'autorité destinataire de la demande sans complications excessives. Le degré de précision exigé dépend en outre des moyens dont les demandeurs disposent, du moins lorsqu'il n'existe pas de registre de documentation complet auquel ils puissent se référer (FF 2003 1807, p. 1861).

**5.3** En l'espèce, l'OCD affirme que la demande de la recourante ici examinée nécessiterait, pour 2022, 510 heures de travail pour Champ-Dollon, 135 heures pour La Brenaz et 294 heures pour Curabilis.

Pour arriver à ces résultats, pour Champ-Dollon et pour La Brenaz, elle a comptabilisé le nombre de situations ayant nécessité un visionnement dans ces deux établissements, soit 680 dans le premier et 180 dans le deuxième, et a compté que 45 minutes étaient nécessaires par événement, correspondant au temps moyen pour les visionnements, les sauvegardes et autres démarches administratives (recherche de l'événement, sélection des diverses caméras, enregistrement, inscription dans l'opération dans le journal dédié, préparation du dossier, transmission à la chancellerie, à l'inspection générale des services ou à la direction générale). Elle n'a pas donné le détail du calcul de 294 h s'agissant de Curabilis.

La chambre de céans peine à comprendre ces calculs et explications. En effet, la recourante ne demande pas à l'OCD d'identifier des situations et de procéder aux visionnements de celles-ci et à leur enregistrement, mais uniquement de donner des statistiques concernant des points précis, soit le nombre et la durée des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, la fonction des personnes les ayant traités, le nombre d'images remises à des autorités, la liste desdites autorités, ainsi que les contrôles effectués pour s'assurer du respect des dispositions légales. Au moins une partie de ces informations figure dans des documents qui existent, dont l'OCD fait d'ailleurs mention dans sa justification du travail disproportionné allégué en se référant au « journal dédié » et dont l'existence ressort aussi de certaines directives.

Il revenait ainsi à l'OCD d'identifier concrètement s'il existait des supports d'informations répondant à la demande de la recourante, au besoin en requérant de celle-ci qu'elle précise sa demande, qui, telle que formulée n'est pas délimitée dans le temps et apparaît très générale, pour ensuite examiner si les supports existant pouvaient et devaient être communiqués à cette dernière en vertu de la LIPAD, ce qu'il n'a pas fait, en violation de la loi.

Il sera néanmoins d'emblée constaté, s'agissant de la demande d'accès à la liste des fonctions des personnes ayant traité les enregistrements, qu'il s'agit d'un élément auquel le raisonnement tenu au consid. 4 ci-dessus s'applique *mutatis mutandis* et donc soustrait au droit d'accès en vertu des art. 26 al. 2 let. a LIPAD et 7 al. 2 let. a RIPAD.

Dans ces circonstances, le recours sera partiellement admis. La décision attaquée sera confirmée en tant qu'elle refuse la communication des directives – sous réserve de la directive 2.12 –, de l'ordre de service et de la liste des fonctions des personnes ayant traité les enregistrements. La décision litigieuse sera annulée en tant qu'elle refuse de donner accès à la recourante aux statistiques et documents indiquant le nombre et la durée des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, le nombre d'images remises à des autorités, la liste desdites autorités ainsi que les contrôles effectués pour s'assurer du respect des dispositions légales. Le dossier sera renvoyé à l'OCD pour qu'il traite et instruisse cette demande, y compris en interpellant la recourante pour qu'elle précise sa demande, puis qu'il rende une

nouvelle décision. Il sera finalement donné acte à l'OCD qu'il accorde l'accès à la recourante à la directive 2.12.

6. Vu l'issue du litige, un émolument réduit de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe partiellement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure, également réduite, de CHF 500.- lui sera allouée, à la charge de l'État de Genève, étant donné qu'elle obtient partiellement gain de cause (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

admet partiellement, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 4 mai 2023 par l'A\_\_\_\_\_ contre la décision de l'office cantonal de la détention du 23 mars 2023 ;

donne acte à l'office cantonal de la détention qu'il accorde l'accès à l'A\_\_\_\_\_ à la directive n° 2.12 de l'office cantonal de la détention sur le traitement des constats de lésions traumatiques lors d'allégations de mauvais traitement envers des personnes détenues du 3 février 2017 ;

confirme la décision de l'office cantonal de la détention du 23 mars 2023 en tant qu'elle refuse l'accès à la recourante à la directive interne n° 6 de l'établissement pénitentiaire de Curabilis sur la vidéosurveillance du 11 août 2020, à la directive n° 02.12 de l'établissement de détention administrative de Favra sur l'utilisation des *bodycams* du 25 juillet 2022, à la directive n° 02.26 de l'établissement de La Brenaz sur la vidéosurveillance du 6 mai 2019, à la directive n° 5.04 de l'office cantonal de la détention sur l'utilisation des *bodycams* du 1<sup>er</sup> juin 2021, à la procédure n° 04.08 de l'établissement ouvert avec section fermée de Villars sur la vidéosurveillance (visionner et enregistrer des images) du 3 février 2022, à l'ordre de service B9 de la prison de Champ-Dollon sur l'utilisation des installations de vidéosurveillance et d'alarme au local synoptique du 27 novembre 2013 et à la liste des fonctions des personnes ayant traité les enregistrements ;

annule la décision de l'office cantonal de la détention du 23 mars 2023 en tant qu'elle refuse l'accès aux statistiques et documents indiquant le nombre et la durée des enregistrements sauvegardés, des visionnements effectués, le nombre d'images remises à des autorités, la liste desdites autorités, ainsi que les contrôles effectués pour s'assurer du respect des dispositions légales ;

renvoie le dossier à l'office cantonal de la détention pour instruction et nouvelle décision au sens des considérants ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de l'A\_\_\_\_\_ ;

alloue une indemnité de procédure CHF 500.- à l'A\_\_\_\_\_, à la charge de l'État de Genève ;

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 de la recourante 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 de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Sylvain MÉTILLE, avocat de la recourante, à l'office cantonal de la détention ainsi qu'au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Valérie LAUBER, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. MAZZA

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :