

Par courrier A+
Monsieur Olivier CHRISTE
WAV Recherchekollektiv
Schaffhauserstrasse 310
8050 Zürich

Lancy, le 29 juillet 2026

Concerne : Votre demande en droit d'accès aux documents du 20 février 2026

Monsieur,

Nous faisons référence à votre demande en droit d'accès aux documents mentionnée en exergue (la « **Demande** »)¹, ainsi qu'à la recommandation du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (le « **PPDT-GE** ») du 16 juillet 2026.

La Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (la « **CPEG** » ou la « **Caisse** ») prend position comme suit.

I. En fait

La CPEG est une institution de prévoyance de droit public² qui a pour but d'assurer le personnel de l'Etat de Genève ainsi que les autres employeurs affiliés contre les conséquences économiques de la retraite, de l'invalidité et du décès³.

La fortune de la CPEG est gérée conformément au cadre légal de la prévoyance professionnelle⁴ et de son règlement de placement⁵, sur la base d'une stratégie d'investissement et d'une allocation stratégique, définies par le comité de la CPEG. La gestion opérationnelle de la fortune mobilière de la Caisse est confiée à des gérants⁶, notamment par le biais d'investissements dans des fonds de placement et autres véhicules ou mandats de gestion. Le pilotage et la supervision de la performance des investissements s'effectuent au niveau agrégé, par classes d'actifs, mandats et gérants, et non titre par titre. Dès lors, une liste exhaustive et consolidée des titres individuels détenus à une date donnée ne constitue pas un outil ordinaire de gestion ou de supervision de la fortune, raison pour laquelle un tel document n'existe pas au sein de la Caisse.

En 2024, le comité a exceptionnellement accepté, dans une démarche de transparence active⁷ et moyennant un partage des frais, de faire établir par un prestataire externe (sa banque dépositaire)

¹ « [...] Aussi cette année, nous publions les investissements des caisses de pension suisses. Serait-il possible de me faire parvenir les données actualisées, comme l'année dernière, pour la fin 2025 ? [...] ». Dans un courriel ultérieur du 21 avril 2026, vous estimez « [...] que la CPEG est tenue, en vertu de la loi en vigueur, de publier ses investissements et de renoncer à tout frais. [...] ».

² Art. 2 al. 1 LCPEG (rsGE B 5 22).

³ Art. 4 al. 1 LCPEG.

⁴ En particulier des art. 65, 65a et 71 LPP (RS 831.40).

⁵ <https://www.cpeg.ch/wp-content/uploads/2026/07/reglement-de-placement-1.pdf> (dernière consultation le 27 juillet 2026).

⁶ Les investissements immobiliers sont gérés directement par des équipes dédiées au sein de l'administration de la CPEG, qui gère aussi certains postes de la fortune mobilière à titre résiduel.

⁷ Art. 18 et 31 al. 3 LIPAD et art. 14 al. 1 de la Directive de la CPEG sur la communication externe et interne, qui prévoit que « dans le but de développer et entretenir la confiance avec toutes ses parties prenantes, la CPEG communique de manière ouverte et compréhensible sur sa politique, sa stratégie, ses objectifs et ses valeurs ».

une liste des titres demandée par le Demandeur, bien qu'elle ne disposait pas d'un tel document et qu'il ne pouvait être produit par un traitement informatique simple.

Cette année, la CPEG ne dispose toujours pas d'un tel document, dont l'établissement nécessite l'intervention de sa banque dépositaire.

En effet, la liste demandée consiste en une compilation d'informations qui ne sont pas stockées dans une base de données de la CPEG, mais dans celle de sa banque dépositaire.

La confection de la liste demandée implique une succession d'étapes structurées. Une extraction unique et automatisée n'est pas possible. Il est ainsi nécessaire de procéder à des extractions depuis plus de 80 comptes. Les données extraites doivent ensuite être nettoyées, normalisées, consolidées et contrôlées dans leur cohérence. En outre, un compte particulier doit faire l'objet d'un retraitement spécifique. Pour rappel, le fichier Excel communiqué en 2025 comptait plus de 16'640 lignes.

Bien que des extractions soient réalisables grâce au logiciel de consultation mis à disposition de certains employés de la CPEG, ces derniers ne disposent ni des compétences ni de l'expérience nécessaire à la confection de la liste. Même à considérer qu'ils devraient s'en charger, les opérations à accomplir seraient de la même complexité que la procédure précitée.

De plus, des réflexions internes sont en cours sur les critères d'exclusion des investissements de la Caisse, qui subit des pressions externes en lien avec certains de ses investissements.

II. En droit

a. Absence de document existant et de traitement informatique simple

Selon l'art. 25 al. 1 LIPAD, les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique.

D'après l'art. 8 al. 3 du Règlement de la CPEG relatif à la sécurité de l'information, à l'accès aux documents et à la protection des données personnelles (le « **Règlement LIPAD** »)⁸, le droit individuel d'accès aux documents ne permet pas de solliciter l'établissement d'un document inexistant, sauf si cet établissement peut résulter du traitement informatisé simple d'informations existantes, en particulier du tirage papier d'un fichier existant (let. a). Il ne permet pas de consulter une base de données (let. c).

Cette disposition est conforme à l'art. 25 al. 3 LIPAD qui prévoit que 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.

Selon la jurisprudence, le droit d'avoir accès aux documents « qui n'existent qu'à l'état latent (documents virtuels) » est limité aux documents qui peuvent être aisément établis par une manipulation informatique élémentaire, à partir d'informations existantes. Il s'agit essentiellement des banques de données électroniques dans lesquelles l'extrait requis n'existe pas sous forme de document, mais dont l'établissement peut toutefois être réalisé à l'aide d'un *software* dont dispose l'administration. La notion de *traitement informatisé simple* fait référence à un utilisateur moyen⁹.

En l'espèce, la liste des investissements demandée n'existe pas.

⁸ https://www.cpeg.ch/wp-content/uploads/2025/12/reglement_relatif_securite_information_acces_documents_protection_donnees.pdf (dernière consultation le 27 juillet 2026).

⁹ ATAF A-3363/2012 du 22 avril 2013, consid. 3.5.1 *in* : Recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 23 août 2013, X. contre Office fédéral du personnel, N 16 p. 3.

Les données nécessaires à l'établissement de la liste demandée sont stockées auprès d'un tiers, soit la banque dépositaire. Or, la lettre de l'art. 25 al. 1 LIPAD ne vise que les supports d'information détenus par une institution soumise à la loi.

Les opérations à mettre en œuvre ne sont pas une opération informatique élémentaire et ne sauraient être qualifiées de traitement informatique simple au sens de l'art. 25 al. 3 LIPAD, au vu de la complexité des opérations à mettre en œuvre et des compétences spécifiques requises.

Même à considérer que la loi imposerait de devoir mandater un tiers, en l'occurrence la banque dépositaire de la CPEG, ce que cette dernière conteste, l'établissement de la liste demandée ne constitue pas un traitement informatique simple pour elle non plus, dès lors qu'elle nécessite plusieurs étapes, consolidations, vérifications etc. qui doivent être effectués par une personne qui dispose de connaissances particulières.

b. Exceptions

Par ailleurs, plusieurs exceptions à la communication prévues par l'art. 26 LIPAD s'appliquent. La publication de la liste de ses investissements n'est pas opportune en l'état, car une réflexion interne est en cours autour des critères d'exclusion des investissements de la Caisse¹⁰.

En outre, la communication de la liste demandée mettrait en danger les intérêts patrimoniaux légitimes de la Caisse¹¹, notamment en exposant ceux-ci à de fortes pressions politiques exercées sur sa stratégie d'investissement.

Pour rappel, la CPEG est une institution de prévoyance de droit cantonal soumise à la surveillance fédérale comportant plus de 57'000 assurés actifs, plus de 32'000 bénéficiaires de pensions et disposant d'une fortune de prévoyance de plus de 23 milliards de francs.

La gestion des intérêts patrimoniaux est donc l'axe essentiel et fondamental de sa mission. Sa gestion est effectuée par ses organes légaux¹² et réglementaires dans le respect de la législation fédérale et cantonale; sa surveillance est également prévue par ladite législation¹³. A l'inverse, la LIPAD ne confère pas un droit de co-gestion de la CPEG par des tiers; les demandes d'accès aux documents ne sauraient conduire des tiers (non-organes et sans aucune responsabilité) à obtenir des informations détaillées leur permettant de suivre au jour le jour, mois par mois, voire année après année la gestion financière et les investissements, ligne par ligne, de la CPEG et de donner leur avis. Une telle révélation détaillée d'informations risque de compromettre les intérêts patrimoniaux de la Caisse.

La divulgation de cette liste révélerait en outre des informations couvertes par des secrets d'affaires ou bancaires¹⁴, dans la mesure où la communication intégrale de toutes les positions détaillées de la CPEG révélerait par exemple des informations non publiques sur les sous-jacents, la stratégie, la valorisation ou les modalités d'investissement des véhicules de la Caisse.

Enfin, la publication pourrait octroyer un avantage indu à un tiers¹⁵, puisque que la liste permettrait à des investisseurs professionnels de l'utiliser pour analyser les choix d'une institution de prévoyance publique et de reproduire certaines allocations, détecter des signaux d'investissement

¹⁰ Cf. art. 26 al. 2 let. c LIPAD.

¹¹ Cf. art. 26 al. 2 let. b LIPAD.

¹² Art. 46 al. 2 let. m LCPEG et art. 51a al. 2 let. m LPP.

¹³ Art. 3 al. 1 LCPEG.

¹⁴ Cf. art. 26 al. 2 let. b LIPAD.

¹⁵ Cf. art. 26 al. 2 let. j LIPAD.

ou orienter sa propre stratégie sans supporter les coûts d'analyse de gestion de son portefeuille, assumés par la CPEG.

Aucun intérêt prépondérant ne justifie par ailleurs une communication sur la base de l'art. 86a al. 5 let. a LPP.

c. Recommandation du PPDT-GE du 16 juillet 2026

La recommandation du PPDT-GE repose essentiellement sur le constat qu'une liste similaire a pu être établie en 2025.

La CPEG ne partage pas l'appréciation du Préposé selon laquelle l'établissement ponctuel d'un document suffit à démontrer qu'il a pu être produit par un traitement informatique simple au sens de la LIPAD ni qu'il emporte l'obligation de le produire à nouveau.

En effet, l'établissement de cette liste créée spécifiquement pour répondre à la requête du Demandeur et d'une volonté de communiquer de la CPEG a nécessité l'intervention d'un prestataire externe et des opérations spécialisées.

Enfin, le Préposé n'a pas appliqué les dispositions du Règlement LIPAD de la CPEG applicables.

d. Emolument

L'art. 28 al. 7 LIPAD prévoit que la procédure d'accès aux documents est gratuite. Il est toutefois possible de prévoir un émolument lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail.

Selon l'art. 13 al. 2 du Règlement LIPAD, « *La remise d'une copie d'un document dont l'accès a été octroyé intervient contre le paiement d'un émolument calculé de la manière suivante : [...] lorsque la demande implique un traitement informatique, des recherches ou des opérations (caviardage, anonymisation etc.) dont le temps consacré excède la demi-heure, il est perçu un émolument calculé sur la base d'un tarif horaire, correspondant au traitement salarial des collaborateurs impliqués, majoré d'un pourcentage correspondant aux frais généraux liés à l'activité déployée* » (let. c).

A supposer, par impossible, que la liste doive être établie, l'émolument ne saurait dès lors être limité aux seuls coûts internes de la CPEG. Lorsque l'établissement du document nécessite l'intervention d'un tiers, en l'occurrence la banque dépositaire, parce que les informations pertinentes ne sont pas détenues ni directement exploitables par la CPEG dans ses propres systèmes d'information, l'émolument doit couvrir l'intégralité des frais effectivement encourus (devisés à CHF 1'500.- par la banque dépositaire, sans compter les heures de travail des collaborateurs de l'administration de la Caisse).

Il ne s'agit ici pas d'une délégation opérée par simple commodité, mais d'une contrainte légale instaurée par la législation bancaire suisse¹⁶, qui est de confier la détention de papiers-valeurs aux banques ou à d'autres intermédiaires financiers. La CPEG n'est pas une banque dépositaire. Elle ne dispose pas des outils ni des accès permettant d'extraire et de consolider elle-même ces données, et ne saurait être tenue de supporter, à sa propre charge, les frais d'une prestation imposée par le Demandeur et qui engendre un surcroît important de travail.

¹⁶ Cf. notamment Loi sur les banques RS 952.0, Loi sur les établissements financiers RS 954.1 et Loi fédérale sur les titres intermédiés RS 957.1.

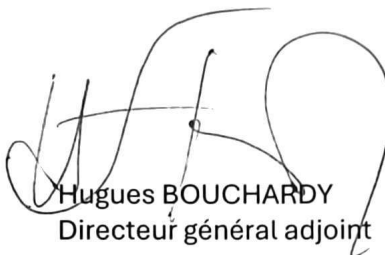
III. Décision (art. 30 al. 5 LIPAD)

Au vu de ce qui précède, la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève rejette la Demande de Monsieur Olivier CHRISTE du 20 février 2026.

Nous vous présentons, Monsieur, nos salutations distinguées.



Christophe DECOR
Directeur général



Hugues BOUCHARDY
Directeur général adjoint

Copie: - Préposé cantonal à la protection des données et transparence, Boulevard
Helvétique 27, 1207 Genève.

*La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour
de Justice dans les trente jours suivant sa notification (art. 132 LOJ, art. 62 al. 1 let. a LPA et art. 60
al. 1 LIPAD).*