



Caisse de prévoyance de l'État de Fribourg
Rue St-Pierre 1, 1701 Fribourg

CAISSE DE PRÉVOYANCE DE L'ÉTAT DE FRIBOURG
PENSIONS KASSE DES STAATES FREIBURG

Rue St-Pierre 1, 1701 Fribourg

+41 26 555 09 10 | cpef@cpef.ch
www.cpef.ch

Par courrier et par courriel

Olivier Christe
Schaffhauserstrasse 310
8050 Zurich

Réf : N/A

T direct : +41 26 555 09 10

E-mail : laurent.yerly@cpef.ch

Fribourg, le 5 octobre 2026

Votre demande d'accès aux documents de placements

Monsieur,

Nous accusons bonne réception de votre demande du 5 mai 2026, par laquelle vous souhaitez consulter la liste des fonds de placement dans lesquels la Caisse de prévoyance de l'État de Fribourg (CPEF) investit, ainsi que le montant investi dans chacun de ces fonds, respectivement obtenir la liste exhaustive de l'ensemble des positions et montants investis par la CPEF.

Nous avons également pris connaissance de la recommandation du 20 août 2026 de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données, dans laquelle celle-ci recommande que la CPEF accorde l'accès aux documents demandés.

Cependant, nous ne partageons pas cette appréciation, raison pour laquelle nous vous adressons formellement la présente prise de position.

1. La soumission de la CPEF à la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) est incompatible avec le principe de la primauté du droit fédéral.

En effet, l'art. 50 al. 2, 2ème phrase, de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) délimite avec précision le périmètre dans lequel les corporations de droit public peuvent légiférer à l'égard de leurs institutions de prévoyance. Cette disposition les autorise à adopter des règles portant sur les prestations ou sur le financement, mais leur interdit expressément de s'immiscer dans l'organisation, l'administration, le contrôle ou les rapports avec les assurés de l'institution concernée.

Cette limitation trouve un écho direct à l'art. 51a al. 2 LPP, qui réserve à l'organe suprême de l'institution de prévoyance un noyau de compétences intransmissibles et inaliénables. Figurent notamment parmi celles-ci la définition de l'organisation de l'institution (let. f) et la détermination du cercle des assurés ainsi que l'information de ceux-ci (let. h). Selon le message du Conseil fédéral (FF 2008 7619 p. 7664), les modalités de la prévoyance – dont l'information – dans une IPDP (institution de prévoyance de droit public) sont régies par le règlement.

Le législateur fédéral a ainsi voulu garantir que ces prérogatives fondamentales demeurent exclusivement du ressort de l'organe paritaire de l'institution, à l'exclusion de

toute ingérence extérieure, y compris de la part de la corporation de droit public fondatrice. Pour citer le message du Conseil fédéral, la délimitation entre les domaines régis par l'acte législatif et ceux régis par le règlement définit aussi la séparation des compétences entre les autorités politiques et l'organe suprême de l'IPDP (FF 2008 7619 p. 7664).

En tant que loi cantonale, la Llnf ne peut, sans entrer en contradiction directe avec le droit fédéral, qui plus est postérieur, réglementer des aspects relevant de l'organisation, de l'administration, du contrôle ou des rapports avec les assurés de la CPEF — domaines que l'art. 50 al. 2 LPP soustrait explicitement à la compétence du législateur cantonal.

Or, si la Llnf s'applique sans restriction à l'ensemble des corporations de droit public cantonal, il est vraisemblable que cela s'explique par la situation prévalant lors de son adoption : la Caisse était alors intégrée à l'appareil administratif cantonal, de sorte que son assujettissement de principe à la Llnf procédait simplement de son statut d'organe étatique parmi d'autres, sans considération pour la nature spécifique de son activité de prévoyance. Or, cette configuration institutionnelle s'est révélée incompatible avec la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle (LF du 17 décembre 2010 en vigueur depuis le 1er janvier 2012), qui a précisément conduit à séparer la CPEF de l'administration cantonale (cf. Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 8 février 2011 accompagnant le projet de loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat). La loi cantonale sur l'information de 2008, procédant d'une antériorité législative n'ayant pas anticipé cette évolution, ne saurait donc fonder une extension de son champ d'application à un domaine qui lui est structurellement étranger depuis cette réforme : une telle extension reviendrait à faire produire effet à une loi cantonale générale et antérieure dans une matière que le droit fédéral, spécial et postérieur, a expressément circonscrite.

Cette lecture est corroborée par le principe *lex posterior derogat legi priori* ainsi que par celui de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal qui lui serait contraire, consacré à l'art. 49 al. 1 Cst. : dès lors que l'autonomisation de la CPEF est postérieure à l'adoption de la Llnf et procède directement d'une exigence du droit fédéral de la prévoyance professionnelle, on ne saurait interpréter le silence de la Llnf à l'égard de ce changement de statut comme une volonté implicite du législateur cantonal de continuer à soumettre la Caisse à un régime de transparence conçu pour des services de l'administration, plutôt que pour une institution de prévoyance paritaire gérant des avoirs privés.

2. La soumission de la CPEF à la Llnf est basée sur une confusion entre une caisse de pension et l'employeur qui s'y affine.

La CPEF est une institution de prévoyance dotée de la personnalité juridique propre, organisée comme établissement de droit public autonome, et constituée à ce titre un sujet de droit distinct de l'État, avec son propre patrimoine et ses propres organes de gouvernance. Les fonds qu'elle gère n'appartiennent pas à l'État : il s'agit des cotisations des assurés et des employeurs affiliés — l'État, mais aussi plus de 70 institutions externes —, affectées exclusivement au financement des prestations de prévoyance et formant une masse patrimoniale juridiquement séparée du budget général de l'État. En affiliant son personnel à la CPEF, l'État n'agit dès lors pas en qualité de puissance publique, mais en tant qu'employeur soumis, comme n'importe quel autre, à l'obligation légale d'affilier ses employés à une institution de prévoyance LPP — de même que les TPF, le groupe Schindler ou la Suva ont confié la prévoyance de leur personnel à une caisse de pension

juridiquement distincte d'eux-mêmes. On ne saurait pas plus assimiler la CPEF à l'État de Fribourg que la fondation de prévoyance COPRE aux TPF, la Caisse de pension Schindler au groupe Schindler ou la Caisse de pension Suva à la Suva.

Or, soumettre la CPEF à un régime de transparence créerait une inégalité de traitement manifeste, dépourvue de justification objective à deux niveaux.

- *Inégalité de traitement entre la CPEF et les autres institutions de prévoyance*

La CPEF exerce une activité en tout point comparable à celle des 1'300 autres institutions de prévoyance enregistrées en Suisse — caisses d'entreprises privées, fondations collectives ou institutions de droit public d'autres cantons. Toutes gèrent des avoirs de prévoyance selon les mêmes principes légaux (art. 71 LPP, OPP 2), sont soumises à la même surveillance et fonctionnent selon la même gouvernance paritaire ; comme n'importe quelle autre caisse, la CPEF peut solliciter assurés actifs et employeurs affiliés en cas de découvert (art. 65d al. 3 LPP). Rien, dans le droit fédéral, ne justifie qu'une institution affiliant des employés de l'Etat soit soumise à des obligations de transparence plus étendues qu'une caisse affiliant des employés du secteur privé, alors que les deux poursuivent un but identique et gèrent des fonds de même nature juridique — des avoirs de prévoyance appartenant aux assurés, non à une collectivité publique.

Cette différence de traitement, déjà incompatible avec le droit fédéral (cf. point 1), l'est également au regard de l'art. 8 al. 1 Cst., qui exige que toute différence de traitement repose sur des motifs objectifs et raisonnables. Or le seul fait que la CPEF soit organisée comme établissement de droit public plutôt que comme fondation de droit privé ne saurait justifier un régime de publicité distinct pour une activité de gestion fiduciaire strictement identique. Soumettre la seule CPEF à cette obligation reviendrait à lui imposer, ainsi qu'à ses assurés, un désavantage compétitif et un risque accru (cf. point 4) par rapport à des institutions comparables non soumises à la Llnf, sans justification tirée de la nature de l'activité.

- *Inégalité de traitement entre un assuré et un tiers*

Le droit fédéral définit lui-même, de manière exhaustive, l'étendue de l'information due par l'institution de prévoyance à ses propres assurés. Ainsi, l'art. 86b al. 1 LPP impose une information annuelle sur les droits aux prestations, le salaire coordonné, le taux de cotisation et l'avoir de vieillesse (let. a), l'organisation et le financement (let. b), les membres de l'organe paritaire (let. c) et l'exercice du droit de vote en qualité d'actionnaire (let. d). L'art. 86b al. 2 LPP permet en outre aux assurés d'obtenir les comptes annuels, le rapport annuel et diverses informations sur le rendement du capital, le risque actuariel, les frais d'administration ou le degré de couverture.

Nulle part la loi n'impose la communication d'une liste détaillée des positions et montants investis par fonds. Le législateur fédéral a ainsi délibérément limité la transparence due à des informations agrégées et structurelles.

Admettre que la Llnf cantonale puisse conférer à un tiers quelconque, sans lien avec l'institution, un droit d'accès plus étendu que celui dont bénéficie l'assuré lui-

même en vertu du droit fédéral spécial reviendrait à vider la LPP de sa substance et à créer une inégalité de traitement incompréhensible entre l'assuré, premier concerné par la gestion de son avoir, et un tiers extérieur à la relation de prévoyance. Cette conséquence confirme, par une lecture téléologique et systématique, que le législateur fédéral n'a pas entendu soumettre le détail des positions de placement à un régime de publicité généralisée, fût-ce par le biais du droit sur la transparence.

3. Les documents demandés ne sont pas des documents officiels, seuls soumis à l'obligation de transparence au sens du droit de la transparence.

Selon l'art. 22 LInf, sont considérées comme documents officiels les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1), ainsi que les documents pouvant être établis par traitement informatique à partir d'une base de données (al. 2). Le principe de transparence ne s'appliquant qu'à ces documents, il convient de déterminer ce qui relève de la tâche publique. Les mêmes principes se retrouvent dans la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (art. 5 Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration ; LTrans).

Selon le Tribunal fédéral, la tâche publique s'entend comme l'activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général (arrêt TF 5A_78/2011 du 15 juin 2011 consid. 2.3.2 ; cf. ég. arrêt TF 1C_634/2023 du 30 septembre 2024 consid. 3.4, confirmant l'arrêt TC GE ATA/1138/2023 du 17 octobre 2023 consid. 3.4). Cette notion doit être définie largement et englobe toutes les activités favorisant un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler (ATF 135 II 49 consid. 5.2.2), la limite entre tâches publiques et privées n'étant pas toujours aisée à tracer (ATF 125 I 209 consid. 6b). Les tâches publiques sont déterminées par la constitution et les lois et procèdent d'un choix politique ; il appartient au législateur de déterminer si elles incombent aux organes étatiques ou sont déléguées à des privés (ATF 138 II 134 consid. 4.3.1).

Pour délimiter les tâches publiques des tâches privées, la jurisprudence distingue traditionnellement le patrimoine administratif et le patrimoine financier de l'État. Relèvent du patrimoine administratif les choses publiques servant directement — c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle — à remplir une tâche publique (ATF 143 I 37 consid. 6.1 ; arrêt TF 2C_102/2024 du 19 décembre 2024 consid. 6.4.2), telles que les immeubles abritant écoles, hôpitaux, gares, musées et bibliothèques. Appartiennent en revanche au patrimoine financier les biens qui, sans être affectés à une fin d'intérêt public, ont la valeur d'un capital et peuvent produire un revenu ou être réalisés ; leur gestion ne sert qu'indirectement à l'exécution des tâches publiques (arrêts TF 2C_102/2024 précité ; 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.3). L'État ne détient ces biens qu'à raison de leur valeur d'échange, comme une prestation de moyen permettant d'effectuer les tâches publiques (arrêt TF 1C_379/2014 précité). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs validé cette distinction en jugeant que la location de logements sociaux relève de la politique cantonale du logement (tâche publique), contrairement à la location d'appartements à loyer libre, assimilable à la gestion privée d'un patrimoine financier ; sur cette base, il a confirmé le refus d'accès à l'information sans même examiner la pondération des intérêts en présence (arrêt TF 1C_379/2014 précité, consid. 5.3).

Or, la gestion des placements de la CPEF consiste précisément à faire fructifier les avoirs de prévoyance des assurés en vue de leur rendement. Ces placements (actions, obligations, immeubles de rendement, etc.) relèvent dès lors typiquement du patrimoine financier de l'institution, et non de son patrimoine administratif, faute d'affectation directe à une tâche publique par leur utilisation en tant que telle. Pour sa part, l'accomplissement de la tâche de prévoyance elle-même se manifeste dans le versement des prestations aux assurés.

Dans ce contexte, il se justifie de considérer que les activités de gestion de fortune de la Caisse sont en dehors du champ des documents officiels accessibles au sens de la législation sur la transparence.

Au demeurant, la spécificité évoquée au point 2 renforce encore la pertinence de la distinction entre patrimoine administratif et patrimoine financier, dans la mesure où l'institution ne gère pas une fortune publique, mais des avoirs de prévoyance appartenant aux assurés eux-mêmes. Cette configuration commande de traiter l'activité de placement non comme la mise en œuvre d'un moyen étatique affecté directement à une tâche publique, mais comme la gestion fiduciaire d'un patrimoine privé, soumis certes à un cadre légal de protection et de sécurité, mais dépourvu de la nature de bien de l'État au service immédiat d'un service public. Retenir le contraire reviendrait, en poussant le raisonnement à l'extrême, à considérer que tout employé du secteur public — voire tout élu politique — devrait, au nom de la transparence, se soumettre à une obligation de publicité du détail de ses avoirs ou de ses comptes bancaires, au seul motif que son salaire ou sa rémunération est financé par des fonds publics. Une telle conséquence est manifestement incompatible avec la nature privée de ces patrimoines, quand bien même leur origine — traitement versé par l'Etat, cotisation de prévoyance — se rattache à l'exercice d'une fonction publique.

Dans ce contexte, il se justifie de maintenir les activités de gestion de fortune de la caisse en dehors du champ des documents officiels accessibles au sens de la législation sur la transparence.

4. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où les documents demandés seraient considérés comme des documents officiels, plusieurs intérêts prépondérants justifieraient encore une restriction d'accès.

- *Risque lié à la cybersécurité*

La divulgation de données précises sur les partenaires de gestion externes de la CPEF — à savoir l'identité exacte des fonds et les montants qui leur sont confiés — constitue un risque pour la Caisse au sens de l'art. 26 al. 1 let. b et c LInf. En effet, la combinaison de deux éléments loin d'être anodins devient, une fois recoupée et rendue publique, un instrument permettant à un tiers malveillant de reconstituer un contexte factuel crédible. Ce risque s'apparente aux hypothèses classiques de fraude documentées dans la pratique bancaire et institutionnelle suisse, telles que la fraude au président ou la fraude à l'appel de fonds, où la vraisemblance du message frauduleux repose précisément sur l'exactitude des informations factuelles utilisées par l'auteur de la fraude pour tromper la vigilance de son destinataire.

Concrètement, si la liste actuelle ou récente des participations de la Caisse est connue, un cybercriminel peut concevoir un courriel frauduleux usurpant l'identité d'un gérant de fonds réellement répertorié, mentionnant le montant exact des fonds gérés pour crédibiliser sa demande, et réclamant, par exemple, une mise à jour de coordonnées bancaires ou un versement correspondant à un appel de fonds fictif. La précision et la crédibilité des données ainsi obtenues rend l'attaque nettement plus difficile à déjouer, dès lors que tous les éléments factuels avancés par le fraudeur concordent parfaitement avec la réalité de la gestion de fortune de la CPEF.

- *Risque lié à la position de négociation*

L'art. 26 al. 1 let. e LInf protège la position de négociation de l'organe public. La divulgation détaillée de positions de placement en cours, de seuils cibles ou de stratégies d'arbitrage révélerait aux contreparties sur les marchés financiers la stratégie de l'institution, lui faisant perdre son avantage informationnel et sa capacité à négocier aux meilleures conditions.

Par exemple, le fait de connaître la taille exacte des lignes de placement de la Caisse désavantagerait cette dernière lors des processus de négociation de frais institutionnels ou de restructuration de portefeuilles, les contreparties pouvant anticiper ses besoins de liquidation ou d'arbitrage et adapter leurs prix à son détriment.

L'intérêt public et des assurés au maintien de la capacité de négociation aux meilleures conditions de la Caisse l'emporte ici sur l'intérêt privé du demandeur à obtenir le détail de ces positions de placement en cours.

- *Risque lié à la protection de la personnalité*

Au-delà de la seule protection des données personnelles au sens de l'art. 27 LInf, se pose la question de la protection de la personnalité et de l'intégrité physique des personnes en charge de la gestion des placements, garantie tant par l'art. 328 CO que par l'art. 10 al. 2 Cst. (liberté personnelle) et l'art. 13 Cst. (protection de la sphère privée). La publication de données détaillées — liste de titres, liste d'exclusion, etc. — peut en effet attirer l'attention d'États ou d'organisations susceptibles d'agir contre la CPEF ou, plus grave encore, contre les personnes physiques identifiables.

Plusieurs précédents illustrent la réalité de ce risque, loin de toute hypothèse purement théorique.

Le fonds souverain norvégien (Government Pension Fund Global / Norges Bank Investment Management) a récemment exclu plusieurs entreprises actives dans les colonies israéliennes en Cisjordanie, dans le contexte du conflit israélo-palestinien (à l'instar de Caterpillar Inc.). Ces décisions ont suscité des protestations diplomatiques de représentants gouvernementaux américains et israéliens auprès des autorités norvégiennes, illustrant concrètement qu'une décision d'exclusion prise par une caisse de pension publique peut avoir des répercussions diplomatiques dépassant largement le cadre de la gestion de fortune, et exposer les responsables décisionnels à des pressions ciblées.

Après avoir publié le détail de leurs investissements, des caisses comme la caisse de pension publique de l'État de Genève (CPEG) ont fait l'objet de campagnes militantes intenses et de lettres ouvertes visant à exiger le désinvestissement d'obligations souveraines étrangères liées à des conflits géopolitiques, en particulier en Palestine. Divulguer la liste nominative des fonds permet à des activistes d'identifier précisément les véhicules financiers choisis. Etant précisé que l'identité des personnes physiques siégeant au sein du Conseil d'administration de la CPEF et des membres de l'administration sont publiques (Registre du commerce), elles s'exposent dès lors à du harcèlement en ligne, à des tentatives d'intimidation ou à des actions de protestation ciblées à leur domicile ou sur leur lieu de travail. A l'instar de l'Etat, qui protège ses magistrats exposés à des décisions clivantes, la CPEF se doit de protéger ses employés et administrateurs d'une exposition comparable, résultant de l'exercice normal de leurs fonctions de gestion de la fortune de prévoyance.

Il découle de ce qui précède que le refus de la Caisse ne procède pas d'une volonté de se soustraire au principe de transparence, mais d'une évaluation sérieuse et documentée de risques concrets, étayés par des exemples.

5. Une autorisation d'accès ne signifie pas autorisation de publier les documents obtenus.

Enfin, à titre sub-subsidiaire, nous relevons qu'une confusion paraît s'être installée entre le droit d'accès à un document officiel, d'une part, et le droit d'en disposer librement, notamment par voie de publication ou de diffusion à des tiers, d'autre part.

Le droit d'accès reconnu par la législation sur la transparence — qu'il s'agisse de la LInf cantonale ou de la LTrans fédérale — confère à toute personne qui en fait la demande le droit de consulter ou d'obtenir une copie d'un document officiel, dans les limites et selon les modalités prévues par la loi. Ce droit s'exerce dans un rapport bilatéral entre l'autorité ou l'organisme détenteur du document et le requérant. Il ne confère en revanche aucune autorisation de rediffusion, de publication ou de réutilisation du document à l'égard de tiers non parties à la demande. La législation sur la transparence n'a pas pour vocation de régler le sort ultérieur du document une fois l'accès accordé, mais uniquement de garantir l'accès lui-même ; le sort ultérieur du document relève d'autres corps de règles, notamment du droit d'auteur (LDA), du droit de la protection des données (LPD, RS 235.1), voire, dans certains cas, de la protection de la personnalité (art. 28 CC) ou du secret professionnel et du secret d'affaires, tous corps de règles qui demeurent pleinement applicables même après qu'un accès a été accordé sur la base de la législation sur la transparence.

Cette distinction a une portée pratique déterminante dans le contexte présent. En effet, les documents dont l'accès est demandé — relatifs à la composition et à la stratégie de la gestion de fortune de la CPEF — contiennent, ainsi que nous l'avons exposé au point 4, des informations dont la divulgation publique pourrait porter atteinte à des intérêts prépondérants dignes de protection, notamment la position concurrentielle de la CPEF sur les marchés financiers, la sécurité de ses placements, ou encore des informations relatives à des tiers cocontractants (gestionnaires de fortune, contreparties, autres investisseurs dans des véhicules de placement collectifs). Autoriser l'accès à ces documents à l'égard d'un requérant déterminé ne signifie en aucun cas que celui-ci serait autorisé à les publier, les diffuser publiquement ou les transmettre à des tiers, notamment

à des fins médiatiques. Une telle publication, si elle devait intervenir, engagerait la responsabilité propre de son auteur, indépendamment de la légalité de l'accès initialement obtenu, et pourrait le cas échéant faire l'objet d'une action distincte de la part de la CPEF ou des tiers concernés.

Il nous paraît dès lors essentiel que, si un accès devait au final être ordonné par une autorité judiciaire, celui-ci soit assorti d'une réserve expresse rappelant que cet accès ne vaut pas autorisation de publication ou de diffusion du contenu des documents concernés.

Indépendamment de l'ensemble de ce qui précède, dans l'hypothèse où le présent courrier serait porté à la connaissance du public, nous vous demandons expressément que toute publication, sous quelque forme que ce soit, soit anonymisée de manière à ne permettre ni l'identification directe ou indirecte des personnes physiques (nom, prénom, fonction), notamment les membres du Conseil d'administration ainsi que du personnel de la CPEF. Cette demande se justifie par la nécessité de protéger la personnalité (art. 28 CC) et les données personnelles (art. 3 let. a LPD) des personnes concernées, en particulier au regard des risques de représailles ou de pressions externes évoqués ci-dessus.

Cela étant, compte tenu de l'ensemble de ce qui précède et pour l'ensemble de ces motifs, nous rejetons dès lors votre demande d'accès aux fonds de placement dans lesquelles la Caisse de prévoyance de l'Etat de Fribourg (CPEF) investit ainsi que la somme investie par fonds, respectivement à la liste de l'ensemble des investissements (position et montants) de la CPEF.

Meilleures salutations



Laurent Yerly
Directeur général



Philippe Tena
Adjoint du directeur

Copie :

Martine Stoffel, préposée cantonale à la transparence et à la protection des données

Voies de droit : Le présent courrier vaut prise de position au sens de l'article 102 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA). En cas de contestation vous pouvez ouvrir une action auprès du Tribunal cantonal, Cour des assurances sociales, Rue des Augustins 3, Case postale 1654, 1701 Fribourg.