Recommandé
Ie Cour administrative du Tribunal cantonal
Rue des Augustins 3
Case postale 630
1701 Fribourg

Zurich, 4 novembre 2026

Madame la Présidente,
Madame la Vice-présidente,
Mesdames et Messieurs les juges,

En la cause de

Monsieur Olivier Christe
WAV Recherchekollektiv
Schaffhauserstrasse 310
8050 Zürich

"**recourant**"

contre

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

"**autorité intimée**" ou "**CPEF**"

concernant la

Décision du 5 octobre 2026 de la CPEF concernant la demande d'accès aux documents officiels du 5 mai 2026 du recourant

le recourant forme

RECOURS

1 CONCLUSIONS

Fondé sur ce qui suit, le recourant conclut à l'admission de son recours contre la décision du 5 octobre 2026 de la CPEF concernant sa demande d'accès aux documents officiels du 5 mai 2026, dans le sens suivant :

Principalement

I. La décision rendue le 5 octobre 2026 par la CPEF est annulée et l'accès aux documents officiels requis par le recourant lui est accordé.

Subsidiairement

II. La décision rendue le 5 octobre 2026 par la CPEF est annulée et l'affaire est renvoyée à la CPEF pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

En tout état de cause, les frais et indemnités seront à la charge de l'autorité intimée.

2 REQUÊTES DE PROCÉDURE

1. Malgré l'indication erronée des voies de droit fournie par la CPEF, le présent mémoire est reçu comme un recours relevant de la compétence de la Cour administrative du Tribunal cantonal.

2. Un délai correspondant au délai de recours de 30 jours pour répondre au recours est imparti à l'autorité intimée simultanément à la notification du présent recours.

3. A titre subsidiaire, le présent mémoire est reçu comme action de droit administratif au sens des art. 101 s. et 121 ss. CPJA et transmis à la Cour compétente en vertu de l'art. 16 al. 2 CPJA. Le cas échéant, un délai est imparti au recourant pour accomplir la démarche de la procédure préalable prévue à l'art. 102 al. 1 CPJA. Dans ce cas, le recourant ne doit subir aucun préjudice du fait d'un éventuel choix erroné de la voie de droit appropriée.

4. Les frais et les indemnités seront à la charge de l'autorité intimée.

5. En cas de décision défavorable au recourant, les frais de procédure sont remis, ou, à tout le moins, réduits en application de l'art. 129 al. 1 let. c CPJA, vu que la requête du recourant est principalement, ou même entièrement, destinée à satisfaire des intérêts publics (cf. art. 1 al. 2 LInf).

6. En tout état de cause, aucune indemnité de partie n'est allouée à la CPEF (art. 139 CPJA).

3 ASPECTS FORMELS

3.1 Voie de droit et autorité compétente

La loi sur l'information et l'accès aux documents ("**LInf**" ; RSF 17.5) s'applique aux organes de l'État, des communes et des autres personnes morales de droit public (art. 2 al. 1 let. a LInf). La CPEF est un établissement de droit public doté de la personnalité morale (art. 1 al. 1 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'État ("**LCP**" ; RSF 122.73.1)). La CPEF constitue donc un organe de droit public au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LInf. Elle est dès lors assujettie à la LInf.[1]

Le 5 mai 2026, le recourant a fait parvenir à la CPEF sa demande d'accès aux documents officiels. Le 9 juin 2026, la CPEF l'a informé de son refus d'accès (cf. art. 32 al. 3 LInf). Le 11 juin 2026, le recourant a déposé une requête en médiation (art. 33 al. 1 LInf) auprès de la Préposée à la transparence et à la protection des données du canton de Fribourg (la "**Préposée cantonale**"). Une séance de médiation a eu lieu le 16 juillet 2026, sans aboutir à un accord. Le 20 août 2026, la Préposée a émis une recommandation écrite au sens de l'art. 33 al. 2 LInf dans laquelle elle a recommandé que l'accès aux documents soit, en principe, accordé au recourant.

Le 5 octobre 2026, malgré la recommandation de la Préposée favorable à la demande du recourant, la CPEF a de nouveau rejeté sa demande par une décision au sens matériel, qu'elle a toutefois à tort appelée une "*prise de position ou sens de l'article 102 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)*". La CPEF a en outre informé le recourant – de manière erronée – qu'en cas de contestation, il pouvait ouvrir une action auprès du Tribunal cantonal, Cour des assurances sociales, Rue des Augustins 3, Case postale 1654, 1701 Fribourg.

L'indication des voies de droit de l'autorité intimée est erronée. La CPEF aurait dû rendre (et a, en effet, matériellement rendu) **une décision** au sens de l'art. 33 al. 3 LInf et de l'art. 66 CPJA. Son courrier du 5 octobre 2026 n'est pas une "prise de position".

Selon l'art. 34 al. 1 LInf, les décisions prises en application de l'art. 33 al. 3 LInf sont sujettes à **recours** conformément aux règles ordinaires de la juridiction administrative, c'est-à-dire aux art. 113 ss. du Code de procédure et de juridiction administrative ("**CPJA**" ; RSF 150.1).[2] Comme exposé ci-dessous et contrairement à ce que suppose la CPEF, la procédure de l'action au sens des art. 101 s. et 121 ss. CPJA n'est pas applicable en l'espèce :

La CPEF n'explique pas dans sa "prise de position" – ou plutôt décision – du 5 octobre 2026 les raisons de son indication erronée des voies de droit. Toutefois, sur la base de sa référence à la Cour des assurances sociales, on peut supposer qu'elle estime que la

[1] Voir, dans le même sens, pour la CPEG, l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_336/2021 du 3 mars 2022, consid. 2.

[2] Cf. aussi WALDMANN BERNHARD, Partie 2 Volet thématique / Teil 2 Thematische Aspekte / Procédure d'accès aux documents officiels / III. La procédure d'accès du canton de Fribourg / B. Les différentes étapes de la procédure / 2. - 4., in : Waldmann Bernhard/Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, N 66 et 70.

présente affaire relève du champ d'application de l'art. 29 LCP en lien avec l'art. 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ("**LPP**"; RS 831.40).

Or, il ne s'agit pas dans le cas présent d'une contestation concernant l'application de la LCP ou de la réglementation de la Caisse au sens de l'art. 29 al. 1 LCP. Il ne s'agit pas non plus d'une contestation opposant des institutions de prévoyance, des employeurs et des ayants droit au sens de l'art. 29 al. 1 LCP et de l'art. 73 al. 1 LPP. Pour que cette dernière disposition s'applique, le litige doit, sur le fond, relever spécifiquement du domaine juridique de la prévoyance professionnelle et avoir pour objet la relation de prévoyance entre un ayant droit et une institution de prévoyance. Selon le Tribunal fédéral, il s'agit donc essentiellement de litiges relatifs aux prestations d'assurance, aux prestations de sortie et d'entrée ainsi qu'aux cotisations. En outre, sur le plan personnel, la compétence au titre de l'art. 29 al. 1 LCP et de l'art. 73 LPP est déterminée par le fait que la loi limite le cercle des parties potentielles à la procédure, qui peuvent être parties à un procès en matière de prévoyance professionnelle en vertu de cette disposition, aux institutions de prévoyance, aux employeurs et aux ayants droit.[3]

L'affaire en cause concerne une **demande d'accès aux documents officiels** et **non un litige relevant du droit des assurances sociales**. C'est donc à tort que la CPEF renvoie le recourant à la voie de l'action devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal.

Enfin, on ne voit pas non plus en quoi le rejet par la CPEF de la demande d'accès aux documents officiels du recourant pourrait valoir prise de position au sens de l'art. 102 CPJA, comme elle le fait valoir, dès lors qu'elle ne serait pas demanderesse, mais prétendument défenderesse dans une procédure d'action (qui, en l'espèce, ne s'applique de toute façon pas). L'art. 102 CPJA est donc totalement inapplicable en l'espèce.

La décision du 5 octobre 2026 de l'autorité intimée (ci-après la "**décision attaquée**") constitue donc une **décision au sens de l'art. 33 al. 3 LInf et de l'art. 66 CPJA**, qui aurait dû contenir notamment son propre dispositif ainsi que l'indication de la voie de droit, de l'autorité compétente et du délai pour l'exercer. La voie de droit appropriée en l'espèce est le **recours** et l'autorité compétente est la **Cour administrative du Tribunal cantonal** (art. 34 al. 1 LInf en lien avec l'art. 3 al. 1 et les art. 113 ss CPJA ; cf. en outre art. 124 CPJA). Dans sa recommandation du 20 août 2026, la Préposée cantonale a elle aussi conclu à cette voie de droit.[4]

Offre de preuve : Décision rendue le 5 octobre 2026 par la CPEF concernant la demande d'accès aux documents officiels du 5 mai 2026 du recourant ("**décision attaquée**") (**pièce 1**)

---

[3] ATF 128 II 386 consid. 2.1.1; HÜRZELER MARC / BÄTTIG-LISCHER BARBARA, in: Stauffer Hans-Ulrich / Hürzeler Marc (Hrsg.), BSK-BVG, Art. 73 N 8 ss. et N 20 ss.

[4] Voir pièce 2, paras. 42 et 43.

Recommandation du 20 août 2026 de la Préposée à la transparence et à la protection des données du canton de Fribourg ("**recommandation de la Préposée cantonale**") (**pièce 2**)

3.2 Le recourant a qualité pour recourir

Le recourant est le destinataire de la décision attaquée du 5 octobre 2026 et a participé à la procédure de médiation devant la Préposée cantonale. Il a dès lors qualité pour recourir (art. 76 CPJA).

3.3 Le recours est déposé en temps utile

La décision attaquée, datée du 5 octobre 2026, a été retirée à la poste suisse le 6 octobre 2026. Le délai de recours de 30 jours arrive à échéance le jeudi 5 novembre 2026. Remis à un bureau de poste suisse le 4 novembre 2026, le présent recours est donc déposé en temps utile (art. 27 al. 1, art. 28 al. 1 et art. 79 al. 1 CPJA).

Offre de preuve : Enveloppe du courrier de la CPEF, datée du 6 octobre 2026 (**pièce 3**)

3.4 Motifs des requêtes de procédure

Malgré l'indication erronée des voies de droit fournie par la CPEF, le recourant est clairement d'avis que la procédure de l'action n'est pas applicable en l'espèce et qu'au sens de la première requête de procédure, le présent mémoire doit être reçu comme recours, pour lequel la Cour administrative du Tribunal cantonal est compétente.

La deuxième requête de procédure vise à garantir que la présente procédure de recours puisse être traitée avec célérité. Afin de préserver le principe de l'égalité des armes, un délai correspondant au délai de recours doit être imparti à l'autorité intimée pour répondre au recours, simultanément à la notification de ce dernier.

À titre subsidiaire seulement, au cas où le Tribunal cantonal jugerait que la voie de l'action est pertinente en l'espèce – ce que le recourant conteste –, le recourant demande comme troisième requête de procédure que le présent mémoire soit reçu comme action au sens des art. 101 s. et 121 ss. CPJA et qu'il soit transmis à la Cour compétente en vertu de l'art. 16 al. 2 CPJA. Le cas échéant, il demande qu'un délai lui soit imparti pour accomplir la démarche de la procédure préalable prévue à l'art. 102 al. 1 CPJA.

En tout état de cause, compte tenu du libellé clair des art. 33 al. 3 et 34 al. 1 LInf ainsi que de l'indication de la voie de droit du recours – et non de l'action – dans la recommandation de la Préposée cantonale du 20 août 2026,[5] et étant donné que le choix de la voie de l'action plutôt que celle du recours n'allait donc pas de soi, le recourant

[5] Voir pièce 2, paras. 42 et 43.

demande à ne subir aucun préjudice, ni juridique ni financier, du fait d'un éventuel choix erroné (ce qui est contesté) de la voie de droit appropriée.

Comme quatrième requête de procédure, le recourant demande qu'en tout état de cause, les frais et indemnités soient mis à la charge de l'autorité intimée.

Subsidiairement, en tant que cinquième requête de procédure, en cas de décision défavorable au recourant, le recourant demande que les frais de procédure soient remis, ou, à tout le moins, réduits en application de l'art. 129 al. 1 let. c CPJA, vu que sa requête est principalement, ou même entièrement, destinée à satisfaire les intérêts publics prévus à l'art. 1 al. 2 LInf (sa requête contribue à la transparence des activités étatiques, à favoriser la libre formation de l'opinion publique et à encourager la participation à la vie publique ainsi qu'à renforcer la compréhension et la confiance de la population envers les organes publics).

Comme l'a souligné le Tribunal fédéral, les besoins particuliers des médias doivent être pris en considération, y compris, et même en particulier, s'agissant de la réglementation des émoluments dans le cadre d'une procédure d'accès aux documents officiels. Selon le Tribunal fédéral, les médias, pour remplir leurs fonctions de manière sérieuse – notamment leur contribution à la formation de l'opinion publique et au contrôle des activités des autorités –, dépendent régulièrement de l'accès aux documents officiels, et le cumul de redevances pourrait avoir pour effet de restreindre de fait cet accès. À cela s'ajoute, selon le Tribunal fédéral, le fait qu'il est également dans l'intérêt de l'administration que les médias informent de manière sérieuse, en s'appuyant sur des documents officiels, sur des sujets d'actualité, et soutiennent ainsi les autorités dans leur mission d'information. À cet égard, il convient donc de partir du principe qu'il existe un intérêt public à ce que les médias aient accès aux documents officiels, ce qui peut justifier une exonération des frais, même si la collecte d'informations n'est pas "*d'une importance existentiel*le".[6] Le Message du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) du 26 août 2008 mentionne d'ailleurs explicitement que l'art. 129 al. 1 let. c CPJA pourrait trouver application dans une situation où l'accès aux documents officiels est refusé contre la recommandation de l'organe de médiation.[7] Une remise ou une réduction des frais de procédure en cas de décision défavorable au recourant serait dès lors indiquée.

Enfin et dans tous les cas, le recourant demande qu'aucune indemnité de partie ne soit allouée à la CPEF, conformément à l'art. 139 CPJA.

[6] BGE 139 I 114 consid. 4 ss., en particulier consid. 4.3; cf. aussi SCHOCH FRIEDRICH, Titel II. Staat und Behörden / État et autorités - Der transparente Staat, in: Belser Eva Maria / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Mehr oder weniger Staat? - Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, p. 268.

[7] Message No 90 du 26 août 2008 du Conseil d'État au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ("**Message LInf de 2008**"), 2.3 Chap. 3, accès aux documents officiels, 2.3.1 a) Principes, Art. 23, gratuité et émoluments, c).

EN FAIT

Les caisses de retraite sont les plus grands investisseurs de Suisse. Elles influencent l'économie réelle – et sont exposées aux risques de marché. Les experts mettent particulièrement en garde contre les risques financiers liés au climat. Les entreprises et les États dans lesquels les caisses de retraite investissent restent toutefois souvent un mystère. Or, la transparence des investissements est essentielle pour comprendre comment les caisses de retraite gèrent ces risques et si elles assument leur responsabilité sociale.

Pour cette raison, dans le cadre du projet d'investigation "*Tausend Milliarden Franken Verantwortung*" ["*Une responsabilité de mille milliards de francs*"], le collectif de recherche WAV ("**WAV**") demande, sur la base des lois sur la transparence, l'accès aux investissements des caisses de retraite publiques suisses. WAV publie les résultats dans les médias locaux et organise des "débats sur l'avenir" ouverts au public.

Le projet "*Tausend Milliarden Franken Verantwortung*" est avant tout un projet de transparence. Les assurés, en particulier, doivent pouvoir vérifier si leur épargne est en sécurité et si elle contribue à l'avenir dans lequel ils souhaitent un jour passer leur retraite. Le projet vise également à promouvoir le processus décisionnel démocratique au sein des Caisses de pension. En effet, ce sont les assurés qui élisent (directement ou indirectement) l'organe suprême de la Caisse de pension, lequel définit à son tour la stratégie d'investissement de la caisse. Un véritable choix démocratique et éclairé de l'organe suprême par les assurés n'est pas possible sans l'information sur les placements de la Caisse de retraite qui ont des conséquences significatives pour leur avenir à plusieurs égards. Ce projet remplit ainsi des missions journalistiques essentielles : il rend la responsabilité visible, permet un contrôle public, favorise un débat objectif et renforce la confiance dans les institutions.[8]

Comme les placements financiers de la CPEF pour l'année 2025 n'étaient pas accessibles au public, le recourant, journaliste professionnel au sein du collectif de recherche WAV, a demandé – une nouvelle fois –, le 5 mai 2026, à pouvoir les consulter en vertu de la LInf. Concrètement, le recourant a demandé à la CPEF les documents officiels suivants :

"*Die vollständige Anlageliste der PKSF mit Stichtag 31.12.2025. Sollte eine solche Liste nicht existieren, bitte ich Sie, mir die existierenden Grundlagen zuzuschicken, die die Investitionen der PKSF auf Einzeltitelebene nachvollziehen lassen (zum Beispiel Liste der verwendeten Anlagefonds oder ähnlich). Ich bitte Sie, sämtliche obenstehend angeforderten Informationen in Form einer Excel-Arbeitsmappe zu schicken, mit jeweils Spalten zur:*

[8] WAV, *Tausend Milliarden Franken Verantwortung*, disponible en allemand sous : https://wav.info/recherchen/tausend-milliarden-franken-verantwortung (dernière consultation le 2 novembre 2026).

- *Name der Position*

- *Anzahl Wertpapiere pro Position*

- *Marktwert sämtlicher Wertpapiere pro Position*

- *ISIN pro Position*

Bitte senden Sie mir die Unterlagen in elektronischer Form zu."

Cette demande d'accès aux documents officiels du recourant, qui fait l'objet du présent recours, sera dès lors appelée "**demande d'accès à la liste complète des placements de la CPEF pour l'année 2025**".

Offre de preuve : Carte de presse du recourant, n°12525 (**pièce 4**)

Formular für Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten (Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten) [*Formulaire de demande d'accès aux documents officiels (Loi sur l'information et l'accès aux documents)*] du recourant du 5 mai 2026 (**pièce 5**)

Courriel accompagnant le formulaire de demande d'accès aux documents officiels du recourant à la CPEF du 5 mai 2026 (**pièce 6**)

Le 9 juin 2026, la CPEF a répondu que toutes les informations qu'elle publie se trouvaient sur son site Internet. Elle a ajouté qu'elle ne disposait pas de documents détaillés sous la forme souhaitée par le recourant et qu'elle ne pouvait donc pas lui remettre de tels documents. Elle a en outre précisé que les relations contractuelles de la CPEF avec ses partenaires seraient couvertes par le secret des affaires.

La CPEF avait déjà avancé des arguments similaires à propos d'une demande d'accès à la liste des investissements de la Caisse de pension pour l'année 2023 formulée en janvier 2024 par le recourant (à l'époque en tant que journaliste indépendant), le collectif de recherche WAV et Correctiv CrowdNewsroom. En outre, elle avait complètement ignoré les demandes de précisions formulées par la suite par le recourant. En ce qui concerne la demande du recourant d'accès à la liste complète des placements de la CPEF pour l'année 2025, la CPEF a également tardé à communiquer sa réponse négative au recourant et ne l'a transmise qu'après que celui-ci eut insisté.

Offre de preuve : Echange de courriels (entre le 5 mai 2026 et le 9 juin 2026) entre le recourant et la CPEF, y compris la réponse négative de la CPEF par rapport à la demande d'accès du recourant à

la liste complète des placements de la CPEF pour l'année 2025 datée du 9 juin 2026 (**pièce 7**)

Demande d'accès du collectif de recherche WAV, de Correctiv CrowdNewsroom et du recourant à la liste complète des placements de la CPEF pour l'année 2023 datée du 26 janvier 2024 (**pièce 8**)

Echange de courriels (entre le 24 février 2024 et le 9 avril 2024) entre le recourant et la CPEF, y compris la réponse négative de la CPEF par rapport à la demande d'accès du recourant à la liste complète des placements de la CPEF pour l'année 2023 datée du 14 février 2024 (**pièce 9**)

À la suite de la réponse négative de la CPEF à sa demande d'accès à la liste complète des placements de la CPEF pour l'année 2025, le recourant a déposé, le 11 juin 2026, une requête en médiation (art. 33 al. 1 LInf) auprès de la Préposée cantonale.

Le 12 juin 2026, la Préposée cantonale a convoqué le recourant et la CPEF à une séance de médiation. Elle a également demandé à la CPEF de lui transmettre les documents sollicités (art. 41 al. 3 LInf).

Le 23 juin 2026, la CPEF a pris position sur la demande d'accès et s'y est opposée. La CPEF n'a en outre transmis aucun document à la Préposée cantonale (art. 41 al. 3 LInf).

Une séance de médiation a eu lieu le 16 juillet 2026, sans aboutir à un accord. Au cours de cette séance, la Préposée cantonale a remis au recourant et à la CPEF une note téléphonique du 5 juin 2026. Ce jour-là, le recourant avait demandé à la Préposée des informations sur la procédure d'accès aux documents officiels (art. 41 al. 3 LInf), et cet entretien a été consigné dans la note. Lors de la séance, le recourant a en outre indiqué avoir obtenu, à la suite de ses demandes, des documents de même nature dans d'autres cantons (caisses de pension des cantons d'Argovie, de Genève et de Bâle-Campagne ainsi que de la Ville de Zurich). Les informations obtenues peuvent être consultées à l'adresse suivante : https://wav.info/recherchen/tausend-milliarden-franken-verantwortung[9] (les chiffres sont également consultables dans un tableau Excel). Le même jour, le recourant a par ailleurs envoyé par courriel à la CPEF et à la Préposée cantonale l'article du 13 avril 2026 intitulé "*Que finance l'argent de vos retraites ? Pour les caisses publiques vaudoises, vous n'avez pas à le savoir*" paru sur le portail

[9] WAV, *Tausend Milliarden Franken Verantwortung*, disponible en allemand sous : https://wav.info/recherchen/tausend-milliarden-franken-verantwortung (dernière consultation le 2 novembre 2026).

Heidi.News.[10] Le même jour également, la CPEF a pour sa part transmis par courriel un extrait d'un commentaire de l'art. 50 LPP.

Le 29 juillet 2026, le recourant a transmis à la Préposée cantonale et à la CPEF une recommandation du 16 juillet 2026 du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence du canton de Genève.[11] Il s'agit d'un cas similaire, dans lequel le Préposé genevois a recommandé la transmission des documents.

Comme la Préposée cantonale l'a constaté dans sa recommandation, la médiation a échoué.[12]

Le 20 août 2026, en raison de l'échec de la médiation entre le recourant et la CPEF, **la Préposée cantonale a recommandé** à la CPEF **d'accorder au recourant l'accès aux documents** et, s'il existait des secrets d'affaires, de les justifier de manière détaillée et de consulter des tiers (cf. art. 28 al. 1 let. a et art. 32 al. 2 LInf).[13]

Le 5 octobre 2026, malgré la recommandation de la Préposée cantonale en faveur du recourant, la CPEF a rejeté sa demande d'accès aux documents officiels en faisant valoir que la soumission de la CPEF à la LInf serait incompatible avec le principe de la primauté du droit fédéral (voir chapitre 4.2 ci-dessous), que la soumission de la CPEF à la LInf serait basée sur une confusion entre une caisse de pension et l'employeur qui s'affilie et qu'il y aurait inégalité de traitement (voir chapitre 4.3 ci-dessous) et que les documents demandés ne seraient pas des documents officiels soumis à l'obligation de transparence au sens du droit de la transparence (voir chapitre 4.4 ci-dessous). À titre subsidiaire, la CPEF fait valoir plusieurs prétendus intérêts prépondérants qui justifieraient une restriction d'accès, notamment des risques liés à la cybersécurité, à la position de négociation de la CPEF et à la protection de la personnalité (voir chapitre 4.5 ci-dessous).

Enfin, en méconnaissant le sens et l'objectif de la législation sur la transparence et le rôle particulier des professionnels des médias dans la mise en œuvre des objectifs de la LInf selon son art. 1 al. 2 (cf. art. 17 LInf), la CPEF fait valoir qu'une autorisation d'accès aux documents officiels ne signifierait pas autorisation de publier les documents obtenus et invoque encore, de manière générale et infondée, des régimes juridiques qui s'opposeraient prétendument au droit d'accès à l'information du recourant comme la loi fédérale sur le droit d'auteur ("**LDA**" ; RS 231.1), la loi fédérale sur la protection des données ("**LPD**" ; RS 235.1), la protection de la personnalité selon l'art. 28 du Code civil

[10] L'article est disponible sous https://www.heidi.news/suisse/l-argent-de-vos-retraites-finance-t-il-des-guerres-ce-n-est-pas-votre-probleme-pour-les-caisses-publiques-vaudoises (dernière consultation le 3 novembre 2026).
[11] Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence du canton de Genève, *Demande d'accès à la liste des investissements de la CPEG pour 2025*, Recommandation du 16 juillet 2026, disponible sous https://www.ge.ch/document/44248/telecharger (dernière consultation le 21 octobre 2026).
[12] Pour les faits, voir aussi pièce 2, p. 1 s.
[13] Pièce 2, para. 41.

("**CC**" ; RS 210) ou le secret professionnel et le secret de fonction (voir chapitre 4.6 ci-dessous).

Comme cela sera exposé ci-après, les arguments de la CPEF ne sont pas convaincants :

4 EN DROIT

4.1 Remarques liminaires

Le principe de transparence et le droit individuel qui en découle d'accéder aux informations de l'administration revêtent une importance fondamentale dans une société démocratique. Le but du législateur fribourgeois lors de l'introduction de la LInf était donc très clair : "*la culture du secret doit céder le pas à la culture de la transparence*".[14] Il a reconnu que la circulation des informations détenues par l'État, largement facilitée par l'informatique, est essentielle à la démocratie et à son bon fonctionnement.[15] La CPEF doit elle aussi respecter ces principes et accepter ce changement de culture.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral,[16] toute restriction – et *a fortiori* tout déni – du droit d'accès à l'information doit constituer une exception. En vertu du principe de transparence, il existe une présomption en faveur du libre accès aux informations et les autorités ne disposent plus d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de rendre ou non accessibles des informations et des documents officiels.[17] La charge de la preuve pour réfuter de manière fondée la présomption de libre accès à l'information incombe en outre aux autorités.[18] Si l'institution publique ne parvient pas à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, elle supporte les conséquences du défaut de preuve et l'accès doit en principe être accordé.[19]

Outre le fait que, dans la décision attaquée, la CPEF avance une multitude d'arguments non fondés contre l'application de la LInf en l'espèce et qu'elle semble viser en réalité plutôt à remettre en cause la législation sur la transparence en soi et son application à la CPEF en tant que telle, la CPEF n'a pas non plus réussi à démontrer de manière convaincante que des exceptions au droit du requérant d'accéder aux documents officiels s'appliqueraient en l'espèce. La CPEF aurait dû démontrer de manière convaincante, à savoir précise, claire, complète et cohérente, que les conditions des exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce,[20] ce qu'elle n'a toutefois pas fait. La CPEF n'a donc pas réussi à réfuter la présomption en faveur du libre accès aux informations et, par conséquent, l'accès aux informations requises par le recourant doit lui être accordé.

---

[14] Message LInf de 2008, para. 1.4.2.

[15] Message LInf de 2008, para. 1.1.1.

[16] Lorsque le contenu des dispositions est similaire, la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue sur la base de la Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3; "**LTrans**") peut en principe être transposée à la législation cantonale sur la transparence (cf., à titre d'exemple, l'arrêt de la Cour administrative du Tribunal cantonal, 601 2024 72 du 6 novembre 2025, consid. 3.3 et 6.2).

[17] Arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2.

[18] Cf., par exemple, ATF 142 II 340 consid. 2.2; arrêt du Tribunal fédéral, 1C_59/2020 du 20 novembre 2020, consid. 4.1; ou arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-2022/2021 du 7 juin 2022, consid. 4.2.

[19] Arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2.

[20] Cf. arrêt du Tribunal fédéral, 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1.

4.2 La soumission de la CPEF à la LInf n'est pas incompatible avec le principe de la primauté du droit fédéral – au contraire

La CPEF fait valoir que le législateur fédéral a voulu garantir que certaines prérogatives fondamentales demeurent exclusivement du ressort de l'organe paritaire de l'institution de prévoyance, à l'exclusion de toute ingérence extérieure, "*y compris de la part de la corporation de droit public fondatrice.*" Dès lors, la soumission de la CPEF à la LInf, une loi cantonale, serait incompatible avec le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 de la Constitution fédérale ; "**Cst.**" ; RS 101).

Il est toutefois difficile de voir en quoi la loi cantonale sur la transparence serait contraire aux dispositions du droit fédéral invoquées par la CPEF :

Le point de départ de la détermination du sens véritable d'une disposition (ici, l'art. 2 al. 1 let. b LInf déterminant le champ d'application de la loi sur la transparence) est toujours le libellé de la norme. Ce n'est que si celui-ci n'est pas univoque ou s'il existe des doutes quant à savoir si le libellé, apparemment clair, reflète le sens véritable de la norme, qu'il convient de se référer à d'autres éléments d'interprétation. En l'espèce, la **CPEF relève clairement du champ d'application de la LInf selon l'art. 2 al. 1 let. b LInf** – tant selon une interprétation grammaticale que selon une interprétation historique, téléologique et systématique de la norme :[21]

Tout d'abord, **le libellé de l'art. 2 al. 1 let. b LInf est clair** : la LInf s'applique aux organes de l'État, des communes et des autres personnes morales de droit public. En tant qu'établissement de droit public doté de la personnalité morale (cf. art. 1 al. 1 LCP), la CPEF constitue un organe de droit public au sens de la loi fribourgeoise sur la transparence.[22] Le champ d'application de la LInf a été délibérément défini de manière large et couvre non seulement les activités de l'État au sens strict "*mais toutes celles des organes qui entrent dans le champ d'application de la loi*".[23] Ensuite, si la LInf exclut certains domaines de son champ d'application, comme les domaines régis exclusivement par une législation spéciale prévus à l'art. 21 LInf, ces **exceptions ne s'appliquent pas à la CPEF**, qui ne se prévaut d'ailleurs – à juste titre – d'aucune d'entre elles.[24] La CPEF entre donc clairement dans le champ d'application de la LInf.

De plus, comme l'a déjà constaté la Préposée cantonale,[25] l'argument de la CPEF selon lequel l'assujettissement de la CPEF à la LInf excéderait le cadre des compétences cantonales réservées par l'art. 50 al. 2 LPP et l'art. 51a al. 2 LPP et violerait, de ce fait, le droit fédéral, n'est pas non plus convaincant :

La CPEF fait référence à l'art. 50 LPP, selon lequel les institutions de prévoyance établissent des dispositions sur les prestations, l'organisation, l'administration et le

[21] Cf., parmi tant d'autres, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-1528/2024 du 12 novembre 2025, consid. 5.1.

[22] Voir aussi l'arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022, 1C_597/2022, 1C_132/2023 du 16 novembre 2023, dans lequel le Tribunal fédéral a déterminé qu'il n'était plus litigieux que la loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles s'applique à la Caisse de prévoyance de l'État de Genève, en tant qu'établissement de droit public cantonal (consid. 3). Comme l'a constaté aussi la Préposée cantonale, les considérants de cet arrêt s'appliquent également à la situation du canton de Fribourg.

[23] Message LInf de 2008, 2.1 Chap. 1, dispositions générales, Art. 1 (objets et buts) ainsi qu'Art. 2 et 3, (champ d'application).

[24] Une telle exception pour la CPEF n'est d'ailleurs mentionnée nulle part dans le Message LInf de 2008.

[25] Pièce 2, paras. 18 s.

financement, le contrôle et les rapports avec les employeurs, les assurés et les ayants droit. La CPEF en conclut qu'en tant que loi cantonale, la LInf ne pourrait, "*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, qui constitueraient des domaines que l'art. 50 al. 2 LPP soustrairait explicitement à la compétence du législateur cantonal. La CPEF invoque le même argument en lien avec l'art. 51a al. 2 LPP, qui réserve à l'organe suprême de l'institution de prévoyance un noyau de compétences intransmissibles et inaliénables, comme 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).

Or, ces dispositions de la LPP ne se prononcent en aucune manière sur l'applicabilité ou la non-applicabilité de la LInf aux activités de la CPEF. En outre, l'objet et l'objectif de ces dispositions régissant les modalités de la prévoyance professionnelle et l'objet et l'objectif du droit d'accès à l'information selon l'art. 20 LInf sont complètement différents :

Les dispositions de la LPP invoquées par la CPEF ne disent rien sur le droit d'accès à l'information sur les investissements de la caisse de pension, de sorte que la caisse ne saurait prétendre à une exception à l'application de la LInf dans ce domaine sur cette base. Comme l'a relevé la Préposée cantonale dans sa recommandation,[26] le Tribunal fédéral a récemment décidé que la Caisse de prévoyance de l'État de Genève ("**CPEG**"), en tant que personne de droit public, est soumise au principe de transparence inscrit dans le droit genevois.[27] Les considérants de cet arrêt s'appliquent également à la situation du canton de Fribourg. Cela vaut en particulier pour l'argument avancé par la CPEF selon lequel l'application de la loi cantonale sur la transparence constituerait une atteinte à la liberté de décision des organes dirigeants, à propos duquel le Tribunal fédéral a conclu ce qui suit : "*Quant à l'art. 50 al. 2 LPP dont se prévaut la Caisse recourante, il prévoit uniquement que "s'il s'agit d'une institution de droit public, les dispositions concernant soit les prestations, soit le financement peuvent être édictées par la corporation de droit public concernée". On ne saurait par conséquent en déduire - comme le fait la recourante - que la détermination du taux technique et des bases techniques d'une institution de prévoyance de droit public aurait été soustraite des tâches étatiques.*"[28]

La Préposée cantonale a constaté à juste titre que la LInf n'impose aucune restriction à la CPEF quant à l'organisation de ses processus décisionnels et qu'il n'apparaît pas non plus, à quelque autre égard que ce soit, dans quelle mesure l'application de cette loi rendrait impossible l'exercice de ses missions relevant du droit fédéral.[29] L'objet de réglementation des deux bases juridiques est fondamentalement différent. La LInf n'établit des dispositions ni sur les prestations, l'organisation, l'administration et le financement, le contrôle ou les rapports de la CPEF avec les employeurs, les assurés et les ayants droit au sens de l'art. 50 LPP, ni sur les tâches intransmissibles et inaliénables de l'organe suprême de l'institution de prévoyance ancrées dans l'art. 51a LPP. **La LInf ne régit pas des aspects de la prévoyance professionnelle** – ni les processus

[26] Pièce 2, paras. 20 ss.
[27] Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 3.
[28] Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 4.3.2.
[29] Pièce 2, para. 23.

décisionnels ni le placement de la fortune de la CPEF –, **mais la transparence des organes publics**, y compris les personnes morales de droit public comme la CPEF (art. 2 al. 1 let. a LInf).

On ne voit pas non plus comment la LInf empêcherait l'accomplissement desdites tâches confiées par le droit fédéral. Ce n'est pas parce que la Caisse de retraite est tenue de divulguer certains documents officiels et qu'elle peut, le cas échéant, être ensuite soumise à la pression publique, qu'elle doit nécessairement céder à cette pression. Elle dispose de l'autonomie nécessaire pour décider si elle cède ou non aux éventuelles pressions et exigences extérieures. Elle peut et doit, le cas échéant, défendre et continuer à remplir ses obligations légales et ses tâches dans le domaine de la prévoyance professionnelle – la transparence ne l'en empêche pas.

Même par rapport à l'obligation de l'organe suprême de l'institution de prévoyance de garantir l'information des assurés (art. 51a al. 2 let. h LPP), l'argument de la CPEF n'est pas convaincant :

L'information (active) d'une autorité sur certains aspects de ses activités prévue par une législation spéciale et l'information passive d'une autorité selon la législation sur la transparence ne s'excluent pas mutuellement.[30] En matière d'information prévue dans la législation spéciale (comme pour l'information prévue à l'art. 51a al. 2 let. h LPP), l'autorité dispose d'une grande marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure elle souhaite publier des informations. En revanche, la LInf régit l'information passive et cette dernière se caractérise explicitement par le fait que le demandeur détermine, par sa demande, le contenu et l'étendue des informations demandées ainsi que la forme sous laquelle il souhaite avoir accès aux documents. Dans le cas de l'information passive, que garantit la LInf, il n'est donc plus laissé à la libre appréciation des autorités de décider si et comment elles souhaitent divulguer quelles informations ou quels documents. L'information passive permet aux requérants de se faire une idée plus nuancée de l'activité administrative – une idée qu'ils ne peuvent pas se faire sur la seule base de l'information prévue dans la législation spéciale.[31]

Selon le Tribunal fédéral, "*la transparence de l'activité administrative est la règle ; les dispositions légales spéciales ne doivent pas être interprétées à la légère de manière à vider de sa substance le principe de transparence de l'action administrative.*"[32] Et comme l'a relevé le Tribunal administratif fédéral, "*dans divers domaines de l'administration publique, il existe des dispositions légales en vertu desquelles les autorités sont tenues de rendre certaines informations accessibles de leur propre initiative, par exemple en les publiant sur leur site web. On ne peut toutefois pas en déduire, en principe, que tout accès supplémentaire demandé puisse être refusé, d'autant moins lorsque les normes en question ne précisent pas clairement quelles informations doivent être publiées, mais laissent cette décision à l'appréciation de l'autorité*

[30] Cf. WINKLER ANDRÉ, Partie 3 Contributions invitées / Teil 3 Gastbeiträge / Mit Spezialbestimmungen gegen Transparenz, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, p. 250 s. N 15 s.
[31] Cf. WINKLER ANDRÉ, Partie 3 Contributions invitées / Teil 3 Gastbeiträge / Mit Spezialbestimmungen gegen Transparenz, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, p. 250 s. N 15 s.
[32] ATF 146 II 265 consid. 5.3.

compétente. Au contraire, les normes susmentionnées ne constituent généralement que des prescriptions minimales visant à garantir un niveau minimal d'information du public."[33]

Il en va de même pour l'obligation d'information de la Caisse de prévoyance prévue à l'art. 51a al. 2 let. h LPP. La disposition, comme mentionné plus haut, ne se prononce pas sur le droit d'accès à l'information selon la législation sur la transparence. Cette disposition est muette sur la suite qui doit être donnée aux demandes particulières d'accès à des documents, et – selon la jurisprudence du Tribunal fédéral – on ne peut déduire d'une telle disposition que toute autre information serait en principe exclue.[34] Il n'y a aucune raison d'admettre une exclusion du droit à l'information prévu par la LInf allant au-delà de ce qui est prévu par la LPP.

Les **objectifs des deux fondements du droit à l'information sont aussi entièrement différents** : l'accès aux informations prévu par la LInf repose sur une conception différente – étendue et contenu de l'information laissés à l'appréciation du demandeur – et poursuit un autre objectif, à savoir la compréhension et le contrôle démocratique de l'action administrative.[35]

L'argument de la CPEF tiré de la règle ***lex posterior derogat legi priori*** **tombe également à faux**. Par la LCP du 12 mai 2011, soit postérieurement à la LInf du 9 septembre 2009, le législateur fribourgeois a délibérément institué la caisse sous la forme d'un établissement de droit public. Il n'a prévu à cette occasion aucune exception à la LInf dans la LCP, alors qu'il aurait pu le faire. Par ailleurs, la LInf a été révisée depuis l'entrée en vigueur de la LCP (la version actuelle est en vigueur depuis le 1er janvier 2024), sans que les Caisses de prévoyance aient été exclues du champ d'application de la LInf. Comme mentionné plus haut, la LInf prévoit explicitement des exceptions pour certaines législations spéciales. Le législateur aurait donc pu ajouter la LCP à cette liste entre-temps, ce qu'il n'a pas fait.

On ne saurait donc parler d'un "*silence de la LInf à l'égard de ce changement de statut*" de la CPEF, comme l'invoque l'autorité intimée. Il n'y a effectivement pas "une volonté implicite" du législateur cantonal de continuer à soumettre la Caisse au régime de transparence conçu pour des services de l'administration – la volonté de soumettre la CPEF à la législation sur la transparence est tout à fait délibérée et ancrée de manière *explicite* à l'art. 2 al. 1 let. a LInf. Le fait que ni la législation sur la prévoyance professionnelle ni la LInf ne contiennent de disposition relative à la coordination de ces deux législations doit être interprété – conformément à la jurisprudence du Tribunal

[33] Il s'agit d'une traduction non officielle du recourant d'une partie du consid. 4.2 de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-4571/2015 du 10 août 2016. La citation originale du texte en allemand est la suivante: "*Es gibt in diversen Bereichen der öffentlichen Verwaltung gesetzliche Bestimmungen, denen zufolge die Behörden gewisse Informationen von sich aus zugänglich zu machen haben, beispielsweise mittels Publikation auf ihrer Website. Daraus kann indes grundsätzlich nicht gefolgert werden, jeder beantragte weitergehende Zugang könne verweigert werden, schon gar nicht, wenn die entsprechenden Normen nicht klar regeln welche Informationen zu veröffentlichen sind, sondern dies dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen. Vielmehr wird es sich bei den genannten Normen in aller Regel lediglich um Mindestvorschriften handeln, welche ein Mindestmass an Information der Öffentlichkeit sicherstellen sollen.*"

[34] Cf. Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_562/2017 du 2 juillet 2018, consid. 3.2.

[35] Cf. aussi WINKLER ANDRÉ, Partie 3 Contributions invitées / Teil 3 Gastbeiträge / Mit Spezialbestimmungen gegen Transparenz, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, p. 264 N 53.

fédéral[36] – comme une indication que le législateur n'a pas souhaité remettre en cause l'application de la loi sur la transparence.[37]

La thèse du changement de statut passé inaperçu de la CPEF et l'application du principe *lex posterior derogat legi priori* ne résistent donc pas à l'examen.

Enfin, la Préposée cantonale a déjà admis l'assujettissement de la CPEF à la LInf dans trois recommandations antérieures (du 26 mai 2023[38], du 10 mars 2020[39] et du 20 février 2020[40]). S'agissant à tout le moins de la recommandation du 20 février 2020, la CPEF s'y est d'ailleurs conformée.[41] On peut en déduire qu'elle s'est apparemment considérée comme soumise à la LInf dans ce cas. On peut donc supposer que la CPEF adopte une attitude arbitraire quant à l'application de la LInf à ses activités et, comme l'a justement fait remarquer Martin Stoll, expert en transparence et directeur de l'association "LoiTransparence.ch", qui milite pour la bonne application des lois suisses sur la transparence : "*L'arbitraire est un poison pour la confiance dans l'administration.*"[42]

La soumission de la CPEF à la LInf n'est donc clairement pas incompatible avec le principe de la primauté du droit fédéral. C'est bien au contraire **la CPEF qui semble vouloir se soustraire à l'application du droit supérieur** :

En 2004, le législateur fédéral a opéré, au niveau fédéral, un changement de paradigme, passant du principe du secret avec réserve de transparence à celui de la transparence avec réserve de secret. Or, la mise en œuvre de la liberté d'information et du droit d'accès à l'information resterait très lacunaire si les cantons n'avaient pas eux aussi légiféré. Cela vaut, comme le relèvent à juste titre BELSER/CATTILLAZ, tout particulièrement dans un État fédéral comme la Suisse. Selon les autrices, en effet, non seulement les cantons disposent de vastes domaines d'autonomie dans lesquels ils légifèrent et font respecter le droit eux-mêmes, mais ils appliquent également la majeure partie du droit fédéral. Dès lors, selon BELSER/CATTILLAZ, l'accès à l'information dans les cantons signifie l'accès à l'activité des cantons dans leurs domaines d'autonomie originels et l'accès à

[36] Affaire dans laquelle la législation spéciale – la loi sur la sécurité des produits ("**LSPro**" ; RS 930.11), qui prévoit également des obligations d'information spécifiques – avait elle aussi été adoptée après la législation sur la transparence (cf. ATF 146 II 265 consid. 5.2.1).

[37] ATF 146 II 265 consid. 5 ; cf. aussi WINKLER ANDRÉ, Partie 3 Contributions invitées / Teil 3 Gastbeiträge / Mit Spezialbestimmungen gegen Transparenz, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, p. 262 s. N 49 s.

[38] Recommandation de la Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données du canton de Fribourg du 26 mai 2023 concernant une requête en médiation entre une association et la CPEF, disponible sous : https://www.fr.ch/sites/default/files/2024-04/recommandation-du-26-mai-2023--acces-a-des-documents-qui-contiennent-des-montants-detenus-dans-le-charbon-le-petrole-et-le-gaz-art-20-linf.pdf?v=1713164797 (dernière consultation le 2 novembre 2026).

[39] Recommandation de la Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données du canton de Fribourg du 10 mars 2020 concernant une requête en médiation entre une association et la CPEF, disponible sous : https://www.fr.ch/sites/default/files/2020-03/recommandation-du-10032020--acces-a-des-documents-aupres-de-la-cppef-art-2-al-1-let-a-linf--art-41-al-3-linf--art-14a-al-1-let-b-et-al-2-oad.pdf?v=1612510141 (dernière consultation le 2 novembre 2026).

[40] Recommandation de la Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données du canton de Fribourg du 20 février 2020 concernant une requête en médiation entre une association et la CPEF, disponible sous : https://www.fr.ch/sites/default/files/2020-02/recommandation-du-20022020--acces-au-taux-de-rendement-et-au-taux-de-couverture-de-la-cppef-pour-2019-art-2-al-1-let-a-linf--art-22-linf--art-26-al-1-let-c-linf.pdf?v=1611846724 (dernière consultation le 2 novembre 2026).

[41] STOFFEL MARTINE / GASSER SIMON, Dix ans de la transparence – Un aperçu des recommandations, dans : RFJ / FZR 2020 p. 317 ss., disponible sous https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-06/dix-ans-de-la-transparence--un-apercu-des-recommandations.pdf (dernière consultation le 3 novembre 2026).

[42] Cf. Heidi.News, *La caisse de pension de Genève ne veut plus que vous sachiez où elle investit*, 19 août 2026, disponible sous: https://www.heidi.news/suisse/la-caisse-de-pension-de-geneve-ne-veut-plus-que-vous-sachiez-ou-elle-investit (dernière consultation le 2 novembre 2026).

l'administration décentralisée du droit fédéral. La **LInf met donc en œuvre au niveau cantonal le changement de paradigme en faveur de la transparence** et de l'ouverture au public **prévu par le droit fédéral**.[43]

La garantie de l'accès à l'information est également inscrite dans les **droits fondamentaux** ainsi que dans le **droit international** : l'art. 19 du Pacte II de l'ONU et l'art. 16 Cst. garantissent expressément un droit d'accès à l'information. La Cour européenne des droits de l'homme a en outre – en se référant à l'ancrage d'un tel droit d'accès à l'information dans presque tous les États parties ainsi que dans divers traités de droit international, notamment le Pacte II de l'ONU – reconnu un droit de principe (conditionné) d'accès aux informations détenues par les autorités publiques sur la base de l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ("**CEDH**").[44]

À son **art. 19**, la **Constitution du canton de Fribourg** consacre un droit fondamental à l'accès à l'information qui va encore au-delà des garanties correspondantes prévues par la Constitution fédérale, la CEDH et le Pacte II de l'ONU. Contrairement aux garanties – minimales – du droit international et fédéral supérieur, cette disposition de la Constitution cantonale ne limite pas le droit d'accès à l'information aux seules informations provenant de sources accessibles au public. Selon le libellé de l'art. 19 al. 2 de la Constitution cantonale fribourgeoise, le droit à l'information est garanti et "*toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose*". Il faut en déduire que l'accès aux documents officiels – qu'ils soient ou non accessibles au grand public – est possible de manière étendue, pour autant que la mise en balance des intérêts ne s'y oppose pas.[45]

Le **principe de transparence** de l'administration revêt une importance considérable et est donc **solidement ancré dans le droit fédéral et cantonal supérieur** – dans le droit constitutionnel du canton de Fribourg, d'ailleurs, même de manière particulièrement étendue.

4.3 Il n'y a ni confusion entre la caisse et l'employeur, ni inégalité de traitement

Les arguments de la CPEF selon lesquels son assujettissement à la LInf reposerait sur une confusion entre une caisse de pension et l'employeur qui s'y affilie et selon lesquels il y aurait inégalité de traitement entre la CPEF et les autres institutions de prévoyance ainsi qu'entre un assuré et un tiers ne sont pas non plus pertinents :

La CPEF n'a pas besoin d'être assimilée à l'État de Fribourg pour que la LInf s'applique à elle et à ses activités relevant de tâches publiques.

---

[43] BELSER EVA MARIA / CATTILLAZ GÉRALDINE, Der grundrechtliche Anspruch auf Zugang zu Information und Dokumenten, Ein Blick auf das Freiburger InfoG aus der Perspektive der Rechte Einzelner, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, N 4 s.

[44] BELSER EVA MARIA / CATTILLAZ GÉRALDINE, Der grundrechtliche Anspruch auf Zugang zu Information und Dokumenten, Ein Blick auf das Freiburger InfoG aus der Perspektive der Rechte Einzelner, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, N 14; Cour européenne des droits de l'homme, arrêt n° 18030/11 du 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie.

[45] BELSER EVA MARIA / CATTILLAZ GÉRALDINE, Der grundrechtliche Anspruch auf Zugang zu Information und Dokumenten, Ein Blick auf das Freiburger InfoG aus der Perspektive der Rechte Einzelner, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, N 18.

Selon l'art. 2 LCP, la CPEF a pour but d'assurer des prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Pour atteindre ce but, elle instaure plusieurs régimes de prévoyance fonctionnant tous en primauté des cotisations. Dans un arrêt concernant la CPEG, le Tribunal fédéral a souligné que la Caisse de pension qui a pour but d'assurer le personnel de l'État ainsi que des autres employeurs affiliés contre les conséquences économiques de la retraite, de l'invalidité et du décès doit accomplir une tâche relative à la gestion des conséquences économiques concernant les employés de l'État. Selon le Tribunal fédéral, **cette tâche doit être qualifiée de publique**.[46] Il en va de même pour la CPEF.

La jurisprudence du Tribunal fédéral qualifie donc la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle par les Caisses de pension, dans le cadre de la LPP, de mission de service public. **Cela inclut également la gestion de fortune**, y compris les activités d'investissement des caisses de pension, qui servent à garantir les rentes des assurés.[47] Ce dernier point est d'ailleurs évident, étant donné que le rendement des marchés financiers réalisé par les institutions de prévoyance constitue la principale source de financement de la prévoyance professionnelle.[48] Le rendement des placements est, par conséquent, communément qualifié de "troisième cotisant".[49]

La LInf a notamment pour buts de contribuer de manière essentielle à **la transparence des activités étatiques**, de favoriser la libre formation de l'opinion publique, d'encourager la participation à la vie publique et de renforcer la compréhension et la confiance de la population envers les organes publics (art. 1 al. 2 LInf). En gérant les cotisations des assurés et des employeurs affiliés affectées au financement des prestations de prévoyance, la **CPEF exerce une activité étatique**. Les informations recherchées par le recourant contiennent, comme l'a établi la jurisprudence du Tribunal fédéral dans un cas comparable,[50] des **renseignements concernant l'accomplissement d'une tâche publique** au sens de l'art. 22 al. 1 LInf.

C'est pour cette raison que la CPEF est soumise à la LInf, et non parce que l'État de Fribourg agirait en qualité de puissance publique en affiliant son personnel à la CPEF ou parce que la CPEF devrait être assimilée à l'État de Fribourg. Par ailleurs, ni le fait que les fonds gérés par la CPEF n'appartiennent pas à l'État de Fribourg, mais consistent en des cotisations des assurés et des employeurs affiliés, affectées exclusivement au financement des prestations de prévoyance et formant une masse patrimoniale juridiquement distincte du budget général de l'État, ni le fait que la CPEF ne gère ces cotisations qu'à titre fiduciaire ne modifient ce constat. Il convient en outre de souligner que l'État de Fribourg assume une double responsabilité financière à l'égard de la CPEF : d'une part, en sa qualité de garant au sens de l'art. 72c LPP et, d'autre part, en sa qualité

[46] Cf. arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 4.3.2 et 6.6; voir aussi ATF 142 II 369 consid. 3.3.2, ATF 141 IV 329 consid. 1.4.2 et ATF 135 IV 198 consid. 3.4.1.
[47] Voir notamment ATF 142 II 369 consid. 3.3.2, ATF 141 IV 329 consid. 1.4.2 et ATF 135 IV 198 consid. 3.4.1.
[48] Ainsi, Laetitia Rabout, directrice de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, a déclaré à Finanz und Wirtschaft/WAV : "*Klar ist die erfolgreiche Vermögensverwaltung in einem Kapitaldeckungssystem die zentrale Herausforderung einer Pensionskasse.*" (cf. https://files.wav.info/upload/260930_Herausforderungen_Massnahmen_Stimmen_Vorsorgelandschaft.pdf (dernière consultation le 3 novembre 2026)).
[49] ETTLIN HANS, in: Hürzeler Marc M. / Stauffer Hans-Ulrich (Hrsg.), BSK-Berufliche Vorsorge, Art. 71 BVG N 1.
[50] Cf. arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 4.3.2 et 6.6.

de principal employeur affilié, qui serait directement exposé à une augmentation des cotisations patronales en cas de mesures d'assainissement (art. 10 et 14 LCP).

Comme établi plus haut, le libellé clair de la LInf vise en outre expressément comme critère de rattachement les "*autres personnes morales de droit public*" (cf. art. 2 al. 1 let. a LInf). Comme le souligne la CPEF elle-même dans la décision attaquée, elle a une personnalité juridique propre en tant qu'établissement de droit public autonome et tombe dès lors sous le coup de cette disposition. La CPEF ne peut donc, tout au plus, que dénoncer une prétendue inégalité de traitement ancrée dans la loi. La CPEF semble donc en réalité plutôt viser à remettre en cause la législation sur la transparence en soi et son application à la CPEF en tant que telle. Or, une modification de la base légale ne peut pas résulter du rejet d'une demande d'accès aux documents officiels fondée sur le libellé légal actuellement en vigueur, mais devrait être obtenue par d'autres moyens.

Il n'existe toutefois d'emblée aucune inégalité de traitement telle que la CPEF la fait valoir :

D'abord, la LInf s'applique aussi aux personnes privées et aux organes d'institutions privées qui accomplissent des tâches de droit public, dans la mesure où ils peuvent édicter des règles de droit ou rendre des décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative (art. 2 al. 1 let. b LInf). Cette disposition vise à garantir que l'action administrative soit soumise au principe de transparence, qu'elle soit exercée directement par une autorité publique ou par un autre organisme privé ou public.[51]

Il est donc tout à fait possible que les Caisses de pension privées soient également soumises à des obligations de transparence concernant leurs activités d'investissement dans l'accomplissement de la tâche publique de la prévoyance professionnelle. En effet, la notion de "règles de droit" doit être interprétée au sens large et englober les instruments législatifs tels que les ordonnances, les barèmes – et les règlements,[52] tels que ceux que les Caisses de pension peuvent établir notamment en lien avec le financement (cf. art. 50 al. 1 et 2 LPP). Ce constat est corroboré par le fait que le Message sur la LInf de 2008 mentionne, en lien avec l'art. 2 al. 1 let. b LInf, les exemples de l'Union fribourgeoise du tourisme et des sociétés de développement pour certaines des tâches que leur attribue la loi sur le tourisme.[53] Il en va de même pour les Caisses de pension privées. La législation sur la prévoyance professionnelle leur attribue la tâche publique relative à la gestion des conséquences économiques concernant les employés[54] et il est donc tout à fait concevable que la LInf s'applique aussi à elles.

Mais en tout état de cause, les conditions auxquelles la CPEF pourrait se prévaloir d'une inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. ne sont pas réunies en l'espèce.

---

[51] Cf. STAMM-PFISTER CHRISTA, in: Blechta Gabor P. / Vasella David (Hrsg.), BSK-Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Art. 2 BGÖ N 15.
[52] Cf. STAMM-PFISTER CHRISTA, in: Blechta Gabor P. / Vasella David (Hrsg.), BSK-Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Art. 2 BGÖ N 19.
[53] Message LInf de 2008, 2.1 Chap. 1, dispositions générales, Art. 2 et 3, champ d'application, b).
[54] Cela ressort expressément de l'ATF 143 V 208 consid. 6.1.2 (à lire en relation avec l'ATF 142 II 369, consid. 6.2), dans lequel le Tribunal fédéral précise, sans distinction quant à la forme juridique de la Caisse de pension : "*Vorsorgeeinrichtungen sind mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Organisationen.*" ; voir aussi ATF 142 II 369 consid. 3.3.3.2.

Dans le domaine législatif, le principe de l'égalité devant la loi exige que les situations comparables soient traitées de manière identique et que les situations différentes fassent l'objet d'un traitement différencié.[55] À supposer même que l'art. 8 al. 1 Cst. s'applique à la CPEF (ce qui est contesté, voir ci-dessous), force est de constater que l'art. 2 al. 1 let. a LInf la traite de la même manière que les autres personnes morales de droit public, soit des entités se trouvant dans une situation comparable. Pour plusieurs raisons (ne serait-ce que parce que l'État de Fribourg assume une double responsabilité financière à l'égard de la CPEF, voir ci-dessus), les caisses de pension privées se trouvent en revanche dans une situation différente, de sorte qu'une Caisse de pension de droit public ne saurait en principe revendiquer une égalité de traitement avec elles. Il ressort clairement de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_336/2021 du 3 mars 2022[56] qu'une législation sur la transparence peut traiter différemment les personnes privées et les personnes morales de droit public.

De toute façon, le principe de l'égalité devant la loi inscrit à l'art. 8 Cst. s'applique surtout aux personnes physiques et aux personnes morales de droit privé. Les **personnes morales de droit public** peuvent également invoquer l'égalité devant la loi, mais seulement **dans la mesure où elles exercent leur activité dans des conditions de concurrence**.[57] En l'espèce, en tant qu'établissement de droit public qui accomplit une tâche publique, la CPEF est plutôt destinataire des droits fondamentaux (tels que les garanties constitutionnelles mentionnées ci-dessus, comme l'art. 16 Cst. et l'art. 19 de la Constitution du canton de Fribourg) et non titulaire de ces droits, y compris du principe de l'égalité prévu à l'art. 8 al. 1 Cst. Bien qu'elle évoque un "désavantage compétitif" et semble ainsi se considérer comme intervenant dans le domaine de la concurrence, il n'existe toutefois pas, en l'espèce, de véritable situation de concurrence :

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque, en vertu du droit cantonal, plus de 50 % des assurés sont rattachés à l'institution de prévoyance de droit public et qu'elle se voit ainsi attribuer la majorité de ses assurés directement par la loi, elle n'est pas en concurrence avec les institutions de prévoyance privées. Selon le Tribunal fédéral, une telle Caisse de prévoyance ne peut donc pas, *a fortiori*, invoquer l'égalité de traitement avec ses concurrents.[58]

Comme l'a également relevé la Préposée cantonale, la CPEF n'est pas une entreprise privée qui doit rester compétitive sur le marché.[59] À l'instar de la situation jugée par le Tribunal fédéral dans la décision susmentionnée, il n'y a pas non plus de véritable situation de concurrence dans le cas d'espèce : en effet, conformément à l'art. 4 al. 1 et 2 LCP, l'État-employeur – y compris les établissements personnalisés de l'État – est affilié d'office à la Caisse. Les personnes salariées au service de l'État sont également assurées obligatoirement auprès de la Caisse aux conditions prévues dans la réglementation de la Caisse. La Caisse, avec l'accord préalable du Conseil d'État, peut autoriser l'affiliation de collectivités publiques communales, d'institutions d'utilité publique ayant leur siège et exerçant leur activité dans le canton ou d'institutions qui

[55] Cf., parmi tant d'autres, ATF 138 I 225 consid. 3.6.1; cf. aussi WALDMANN BERNHARD, in: Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (Hrsg.), BSK-BV, Art. 8 BV N 27.
[56] Voir, dans le même sens, pour la CPEG, l'arrêt du Tribunal fédéral, 1C_336/2021 du 3 mars 2022, consid. 2.
[57] Arrêt du Tribunal fédéral, 9C_32/2025 du 26 février 2026, consid. 7.1; ATF 142 II 369 consid. 6.4.
[58] ATF 142 II 369 consid. 3.3.3.3 et 6.4.
[59] Pièce 2, para. 38.

participent directement ou indirectement à la gestion de la Caisse. Compte tenu de ce qui précède, il faut évidemment partir du principe que la CPEF se voit, elle aussi, attribuer la majorité de ses assurés directement par la loi. C'était du moins le cas en 2020, année où des sources publiques ont indiqué que l'État était le principal employeur affilié à la CPEF.[60] Compte tenu de l'art. 4 LCP, on peut raisonnablement supposer que c'est toujours le cas aujourd'hui.

Elle n'est donc **pas en concurrence avec les institutions de prévoyance privées** et **ne peut pas invoquer l'égalité de traitement** selon l'art. 8 al. 1 Cst.

Par ailleurs, d'autres Caisses de pension de droit public voient plutôt dans la transparence un avantage concurrentiel. Stephan Wetterwald, directeur général de la Caisse de pension de Bâle-Campagne, a déclaré au collectif de recherche WAV : "*Wir sehen einen strategischen Wert in Transparenz. Als öffentlich-rechtliche Pensionskasse sind wir eine Non-Profit-Organisation. Wollen wir beispielsweise Ende Jahr überschüssige Verwaltungskosten zurückerstatten, sind transparente Geldflüsse zentral.*"[61]

Il convient en outre de mentionner que les investisseurs professionnels, qui pourraient – très théoriquement – être intéressés par l'utilisation de la liste d'investissements de la CPEF pour l'année 2025 afin d'obtenir un "avantage concurrentiel", peuvent également comprendre comment la caisse investit (notamment les placements en actions et en obligations) à partir du rapport annuel et du règlement de placement de la CPEF. Ce qui est donc déjà approximativement possible pour les "concurrents" de la CPEF disposant de connaissances suffisantes, sans publication de la liste, ne l'est toutefois pas pour les assurés et le public en général.

Enfin, la CPEF affirme qu'il y aurait inégalité de traitement entre un assuré et un tiers, comme le recourant, si on admettait "*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 selon l'art. 86b LPP*". À cet égard, le recourant renvoie aux considérations ci-dessus relatives à la relation entre les obligations d'information prévues par des lois spéciales et celles découlant de la législation sur la transparence (voir chapitre 4.2 ci-dessus). En outre, si, selon le Tribunal fédéral, les art. 86 et 86a LPP ne font pas obstacle à l'application du droit cantonal ayant pour but d'assurer la transparence de l'administration,[62] on ne voit pas comment ceci pourrait être le cas pour l'art. 86b LPP. Par ailleurs, les assurés eux-mêmes bénéficient du droit d'accès prévu à l'art. 20 LInf, puisque celui-ci appartient à "toute personne". **L'inégalité de traitement alléguée entre assurés et tiers n'existe donc pas non plus**.

4.4 La demande du recourant porte sur des documents officiels

Selon l'art. 20 al. 1 LInf, toute personne physique ou morale a, dans la mesure prévue par la présente loi, le droit d'accéder aux "documents officiels" détenus par les organes

[60] État de Fribourg, Révision de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat – Votation populaire du 29 novembre 2020, disponible sous : https://www.fr.ch/sites/default/files/2020-10/fr_brochure_revision_loi_caisse_pension_5157.pdf (dernière consultation le 3 novembre 2026), p. 5.
[61] Bajour, Wir investieren mit unserem Ansatz in Firmen, über die sich diskutieren lässt, disponible sous : https://bajour.ch/a/basellandschaftliche-pensionskasse-legt-investitionen-offen (dernière consultation le 3 novembre 2026).
[62] Voir arrêt du Tribunal fédéral, 1C_336/2021 du 3 mars 2022, consid. 3.4.2, 3.4.3 et 3.5.

publics. Constituent des **documents officiels** au sens de la LInf les informations enregistrées sur un support quelconque et qui **concernent l'accomplissement d'une tâche publique** (art. 22 al. 1 LInf).

La CPEF maintient que les activités de gestion de fortune de la Caisse seraient en dehors du champ des documents officiels accessibles au sens de la LInf. Cette affirmation est fausse, pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, comme l'a souligné la CPEF elle-même, selon le Tribunal fédéral, "*la notion de tâche publique doit être définie largement et englobe toutes les activités qui favorisent un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler.*"[63] En outre, comme cela a déjà été exposé en détail plus haut, le Tribunal fédéral a expressément admis que **la tâche relative à la gestion des conséquences économiques concernant les employés de l'État doit être qualifiée de publique**.[64] La liste des investissements de la CPEF contient bien évidemment des renseignements sur une tâche publique.

De plus, la CPEG avait déjà avancé des arguments similaires à ceux de la CPEF devant le Tribunal fédéral – en vain. Elle soutenait que la gestion du patrimoine financier ne constituait pas une tâche publique et qu'elle ne gérait pas de deniers publics. La Chambre administrative de la Cour de justice genevoise avait rejeté cet argument dans son arrêt ATA/1017/2022 du 11 octobre 2022 et le Tribunal fédéral a confirmé cette décision.[65] La cour cantonale genevoise avait relevé que si l'État de Genève participait au financement des prestations de prévoyance professionnelle de ses employés et que les montants versés étaient définitivement acquis aux assurés, il n'en demeurait pas moins que les versements opérés par l'État de Genève, et notamment lors de la recapitalisation de la Caisse, découlaient de ses obligations d'employeur d'assurer son personnel. Le Tribunal fédéral a constaté : "*or, la gestion du personnel était directement liée à la gestion du patrimoine administratif de l'État - lequel vise à remplir une tâche publique, les charges de personnel constituant du reste l'un des postes les plus importants parmi ses charges de fonctionnement. L'instance précédente a ajouté que le fait que l'activité de "prévoyance professionnelle" ne fasse pas partie des tâches énumérées par la Constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RS 131.234) était sans incidence, dès lors qu'elle était en lien avec le personnel de l'État de Genève et de ses établissements publics autonomes; en outre, le fait que la Caisse ait, sous quelques réserves, les mêmes prérogatives que les fondations de prévoyance de droit privé n'empêchait en rien qu'elle puisse aussi participer à l'accomplissement d'une tâche publique, dès lors qu'elle accomplissait une tâche qui relevait de la gestion des conséquences économiques concernant des employés de l'État de Genève.*"[66]

[63] ATF 135 II 49 consid. 5.2.2; cité ainsi aussi dans l'arrêt de la Cour administrative du Tribunal cantonal, 601 2024 72 du 6 novembre 2025, consid. 2.3.2.
[64] Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 4.3.2 et 6.6.
[65] Cf. arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 4.3.1.
[66] Cf. arrêt du Tribunal fédéral, 1C_590/2022/1C_597/2022/1C_132/2023 du 16 novembre 2023, consid. 4.3.1.

Il en va exactement de même pour la CPEF. Le placement de la fortune constitue en soi une tâche essentielle que lui attribue la loi. Sans rendement de ses placements, la caisse ne peut pas financer ses prestations (conformément à l'art. 2 LCP).[67]

Par ailleurs, la comparaison que la CPEF établit avec la fortune privée des employés de l'État et des élus politiques n'est pas convaincante. Contrairement aux cotisations que la CPEF gère à titre fiduciaire, cette fortune ne sert pas à l'accomplissement d'une tâche publique. La comparaison est donc dénuée de pertinence.

Les documents demandés par le recourant constituent donc des documents officiels au sens de la LInf.[68]

Enfin, dans sa décision du 5 octobre 2026, la CPEF ne prétend plus, à juste titre, que les documents demandés par le recourant n'existent pas (ce qu'elle avait fait dans le cadre du processus de médiation)[69]. Par souci de clarté et d'exhaustivité, il convient toutefois de rappeler que, selon l'art. 22 al. 1 LInf, sont également réputés documents officiels les documents qui peuvent être établis par un traitement informatique en extrayant les informations concernées d'une base de données. Plusieurs Caisses de pension publiques ont déjà transmis les documents demandés au recourant. Le recourant a obtenu des documents de même nature auprès des Caisses de pension des cantons d'Argovie, de Genève, de Bâle-Campagne ainsi que de la Ville de Zurich.[70] La Préposée cantonale a donc, à juste titre, jugé peu vraisemblable que la CPEF soit la seule Caisse de pension à ne pas disposer de telles données. Elle a estimé que ces documents doivent également être disponibles auprès de la CPEF, le cas échéant sous forme électronique et accessibles via une base de données.[71]

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, si un requérant met en doute la véracité de la constatation d'inexistence établie par l'administration, ce que le recourant fait en l'espèce, l'instance de recours devra tenter d'éclaircir la question de savoir si les documents existent ou non, en mettant en balance la vraisemblance et le sérieux des allégations du requérant et de l'administration.[72] Cette affirmation doit être vérifiée et non simplement acceptée.[73] Faute d'accès aux données de la CPEF, le recourant ne peut évidemment pas apporter la preuve de l'existence des informations recherchées ni de la possibilité que la liste des investissements de la CPEF pour 2025 puisse résulter d'un

[67] Ainsi, Laetitia Rabout, directrice de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle, a déclaré à Finanz und Wirtschaft/WAV : "*Klar ist die erfolgreiche Vermögensverwaltung in einem Kapitaldeckungssystem die zentrale Herausforderung einer Pensionskasse.*" (cf. https://files.wav.info/upload/260930_Herausforderungen_Massnahmen_Stimmen_Vorsorgelandschaft.pdf (dernière consultation le 3 novembre 2026)).
[68] Pièce 2, paras. 25 ss.
[69] Cf. pièce 2, paras. 31 ss.
[70] Ces listes d'investissements sont publiées ici: https://wav.info/recherchen/tausend-milliarden-franken-verantwortung (dernière consultation le 3 novembre 2026).
[71] Pièce 2, paras. 33 ss.
[72] Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_406/2016 du 15 février 2017, consid. 3.3.; voir aussi l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-7235/2015 du 30 juin 2016, consid. 5.4.
[73] Arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-7235/2015 du 30 juin 2016, consid. 5.4.

traitement informatique de ces informations. C'est à la CPEF qu'incombe la charge de la preuve en l'espèce.[74]

4.5 Aucune exception prévue à l'art. 26 al. 1 let. b, c et e LInf et à l'art. 27 LInf ne s'applique

4.5.1 Remarques liminaires

Comme déjà mentionné au chapitre 4.1, il aurait incombé à la CPEF de renverser la présomption en faveur du libre accès aux informations en démontrant de manière convaincante, c'est-à-dire précise, claire, complète et cohérente, que les conditions des exceptions à la transparence sont réalisées *in casu*.[75] En outre, même s'il existait des motifs d'exception, ce que le recourant conteste, le principe de proportionnalité aurait imposé d'accorder un accès partiel ou différé au sens de l'art. 25 al. 1 LInf, plutôt que de refuser entièrement l'accès.

En l'espèce, la CPEF n'a pas démontré de manière convaincante que les conditions des exceptions au principe de la transparence étaient réunies. Elle se borne à invoquer ces exceptions de manière générale, sans les étayer. La CPEF semble plutôt partir du principe qu'elle n'est pas soumise à la LInf et que les documents demandés n'entrent pas dans le champ d'application du principe de la transparence. En témoigne le fait qu'elle n'a même pas envisagé d'accorder un accès partiel aux documents officiels requis (même si une restriction de l'accès ne se justifiait pas). La CPEF n'a donc pas réussi à réfuter la présomption en faveur du libre accès aux informations et, par conséquent, l'accès aux informations requises par le recourant doit lui être accordé.

Néanmoins, le recourant expose brièvement ci-dessous les raisons pour lesquelles les motifs d'exception invoqués par la CPEF ne sont de toute façon pas remplis :

4.5.2 La publication d'un portefeuille historique n'entraîne aucun risque en matière de cybersécurité (art. 26 al. 1 let. b et c LInf)

Selon l'art. 26 al. 1 let. b et c LInf, un intérêt public prépondérant est notamment reconnu lorsque l'accès peut porter atteinte aux relations extérieures du canton ou entraver notablement le processus décisionnel de l'organe public.

Dans ce contexte, la CPEF invoque un prétendu risque en matière de cybersécurité qui découlerait de la divulgation des documents officiels requis. On ne voit pas dans quelle mesure un tel risque – s'il existait réellement, ce que le recourant conteste – relèverait précisément de ces deux dispositions. La CPEF n'a donc pas démontré de manière convaincante que les conditions de ces deux exceptions seraient réunies.

De toute façon, on ne voit pas en quoi l'accès à des documents officiels entraînerait des risques accrus en matière de cybersécurité. Il est difficile de croire – et, si les affirmations de la CPEF s'avéraient exactes, extrêmement inquiétant – qu'une caisse de

[74] Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_406/2016 du 15 février 2017, consid. 3.3.

[75] Cf. l'arrêt du Tribunal fédéral, 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1.

pension comme la CPEF ne prévoie pas de mesures de protection adéquates contre de telles attaques.

Il incombe manifestement aux caisses de pension de s'adresser à leurs gestionnaires de fortune et partenaires contractuels en cas de communications suspectes, de procéder à des vérifications et de mettre en place une infrastructure et des mesures de sécurité appropriées. Les caisses de pension doivent donc prendre des mesures solides pour se protéger contre de tels risques – mais le refus de respecter la législation sur la transparence ne saurait en faire partie (au demeurant, il est difficile de faire entrer le risque lié à la cybersécurité dans le cadre des dispositions précitées).

4.5.3 La publication d'un portefeuille historique ne compromet pas la position de négociation de la CPEF

La CPEF fait valoir que la publication de la liste de ses investissements pourrait compromettre la position de négociation de l'organe public (art. 26 al. 1 let. e LInf). Selon le Message LInf de 2008, il doit s'agir de négociations en cours ou qui doivent avoir lieu dans un futur suffisamment proche. L'idée est que les deux parties aux négociations restent sur un pied d'égalité quant aux informations dont elles peuvent disposer ; encore faut-il que les documents en question compromettent réellement la position de négociation de l'organe public, ce qui ne peut être examiné que dans le cas d'espèce.[76]

Or, la liste des placements de l'année 2025 reflète le **portefeuille passé**. La question se pose de savoir dans quelle mesure la publication du portefeuille historique peut compromettre des négociations en cours.

Rosa Sangiorgio, consultante indépendante en développement durable qui était responsable de la durabilité au sein des divisions Wealth Management de Crédit Suisse et de Pictet jusqu'en 2024, a expliqué au collectif de recherche WAV que la transparence des placements dans des titres cotés est de toute façon très élevée. Même dans le cas d'investissements via des structures de fonds, les positions sous-jacentes sont généralement disponibles, tout au plus avec un certain délai. Elle estime en outre qu'un délai d'environ trois mois avant la publication des investissements est approprié pour protéger les éventuels intérêts financiers de la Caisse de pension – ce qui devrait également valoir pour sa position de négociation. En effet, un délai comparable est également prévu par le droit suisse des placements collectifs : les placements collectifs ouverts publient leur rapport annuel, y compris l'inventaire des actifs du fonds aux valeurs de marché, dans un délai de quatre mois à compter de la clôture de l'exercice ; pour le rapport semestriel, le délai est de deux mois (voir art. 89 de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux ; RS 951.31 ; "**LPCC**"). Pour les titres cotés, une

[76] Message LInf de 2008, 2.3.2 b) Limites de l'accès, Art. 25, intérêt public prépondérant, f).

publication différée devrait donc réduire considérablement les préoccupations en matière de confidentialité liées aux données actuelles sur les positions.[77]

Les informations non publiques relatives aux fonds (par exemple, celles couvertes par des accords de confidentialité et/ou pour des titres non cotés) pourraient, le cas échéant, être caviardées, ce que la CPEF n'a toutefois pas fait. Au lieu de prendre de telles mesures proportionnées afin de protéger d'éventuels intérêts justifiés, elle a refusé intégralement l'accès aux documents officiels, en violation du principe de proportionnalité (cf. art. 25 al. 1 LInf).

Le recourant (bien qu'il maintienne qu'un tel caviardage n'est pas nécessaire en l'espèce, notamment pour les investissements en actions et en obligations) tient à ajouter que, dans la pratique, le "caviardage" consisterait en l'occurrence plutôt à publier les positions concernées (possible dans le domaine des investissements alternatifs, par example) sous la forme d'une ligne dans le relevé de dépôt, sans toutefois transmettre le "look-through". Cela permettrait d'éviter de devoir caviarder un grand nombre de passages, ce qui exigerait un travail accru.

Dans tous les cas, l'écoulement du temps peut modifier l'appréciation qu'il y a lieu de faire du caractère confidentiel ou non d'une information.[78] Les informations figurant dans la liste d'investissements pour l'année 2025 ne devraient donc, en tout état de cause, plus être de nature à compromettre la position de négociation de la CPEF.

4.5.4 Il n'y a pas de risque lié à la protection de la personnalité

Comme le souligne la CPEF elle-même, la LInf tient déjà compte de la protection de la personnalité à l'art. 27 LInf. Une protection plus étendue de la personnalité n'existe, tout au plus, que dans le cadre de la diffusion des informations obtenues (qui est d'ailleurs autorisée, voir ci-dessous). Dans ce contexte, le recourant respectera la protection de la personnalité.

Si l'accès à la liste des investissements devait soulever des préoccupations en matière de protection de la personnalité – même si le recourant a du mal à envisager une telle possibilité –, les informations concernées pourraient être caviardées.

De plus, les activités de placement de la CPEF servent à garantir les retraites des nombreux assurés. Il existe manifestement un intérêt public majeur à ce que la CPEF fasse preuve de transparence à cet égard. Le fait que l'obligation de transparence puisse

[77] Cf. Heidi.News, article du 14 septembre 2026, *La caisse de pension de Genève peut-elle refuser la transparence? À la justice de trancher*, y compris les sources originales vers lesquelles renvoient les liens figurant dans l'article, disponible sous : https://www.heidi.news/suisse/la-caisse-de-pension-de-geneve-peut-elle-refuser-la-transparence-a-la-justice-de-trancher [heidi.news] et https://files.wav.info/upload/260912_Recours_Transparence_CPEG_d%C3%A9clarations_experts_banquesd%C3%A9positaires_caissesderetraite.pdf [files.wav.info] (dernière consultation le 4 novembre 2026).

[78] Cf., par exemple, l'arrêt de la Cour de Justice du canton de Genève, ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 4.c.

s'accompagner de pressions politiques et d'un contrôle démocratique relève précisément de l'objectif de la LInf (cf. art. 1 al. 2 LInf). Le législateur a ainsi érigé la transparence en principe afin de renforcer la formation démocratique de la volonté et le contrôle des tâches étatiques ou exercées dans l'intérêt public.

Le contrôle public des actes administratifs de la CPEF est donc l'objectif même de la LInf et ne constitue en aucun cas un motif d'exception. De plus, dans la mesure où des réactions négatives du public revêtiraient un caractère inapproprié, voire pénalement répréhensible, comme semble le craindre la CPEF, il existe d'autres instruments juridiques pour protéger les employés de la CPEF. La solution pour prévenir les comportements inappropriés du public ne saurait consister à transiger sur l'exigence de transparence vis-à-vis de l'État.

4.6 Autres observations

4.6.1 Le droit à l'information comprend également un droit à la diffusion de l'information

Selon la CPEF, une autorisation d'accès ne signifierait pas autorisation de publier les documents officiels obtenus. Selon elle, le droit d'accès reconnu par la législation sur la transparence "*s'exerce dans un rapport bilatéral entre l'autorité ou l'organisme détenteur du document et le requérant*."

La CPEF démontre ainsi une nouvelle fois qu'elle mécomprend l'esprit et l'objectif de la LInf, qui a notamment pour buts de contribuer de manière essentielle à la transparence des activités étatiques, de **favoriser la libre formation de l'opinion publique** , d'encourager la participation à la vie publique et de renforcer la compréhension et la confiance **de la population** envers les organes publics (art. 1 al. 2 LInf). Le recourant ne comprend absolument pas dans quelle mesure ces objectifs de la loi sur la transparence pourraient être atteints si les informations divulguées concernant l'action administrative ne pouvaient pas être rendues accessibles au public.

Le droit fondamental à la liberté d'information protège en outre non seulement le droit de recevoir librement des informations et de les exploiter soi-même, mais aussi la liberté de diffusion. Selon BELSER/CATTILLAZ, les différentes composantes garantissent ainsi le droit de recevoir librement des informations de la part de l'État (liberté de réception), ainsi que le droit d'accéder librement à des informations et de les communiquer à sa guise (liberté d'accès à l'information et liberté de diffusion de l'information).[79] Des exceptions éventuelles, telles que la protection de la personnalité, devraient être justifiées séparément, ce que la CPEF n'a pas fait et qui ne s'appliquent d'ailleurs pas dans le cas présent.

[79] BELSER EVA MARIA / CATTILLAZ GÉRALDINE, Der grundrechtliche Anspruch auf Zugang zu Information und Dokumenten, Ein Blick auf das Freiburger InfoG aus der Perspektive der Rechte Einzelner, in: Waldmann Bernhard / Bergamin Florian (Hrsg.), 10 ans LInf Fribourg / 10 Jahre InfoG Freiburg, N 7.

En outre, la LInf reconnaît explicitement, à son art. 17, le rôle particulier des médias dans la mise en œuvre des objectifs de la loi sur la transparence. Selon cette disposition, les organes publics doivent, entre autres, faciliter "*dans toute la mesure du possible l'accès des médias aux séances publiques et à l'information*".

La CPEF semble ignorer tous ces principes. Elle conclut en outre son raisonnement erroné d'une manière extrêmement problématique lorsqu'elle dit : "*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, engorgerait 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.*" Le fait de laisser entendre que l'exercice légitime de la liberté d'information pourrait entraîner de telles conséquences témoigne d'une idée des principes de l'État de droit et de la démocratie pour le moins douteuse de la part de la CPEF.

4.6.2 Les autres arguments avancés par la CPEF ne sont pas suffisamment étayés

Enfin, la CPEF fait référence de manière générale à l'application de la LDA, de la LPD, l'art. 28 CC ainsi que le secret professionnel et le secret d'affaires qui, selon elle, "*demeurent pleinement applicables même après qu'un accès a été accordé sur la base de la législation sur la transparence*". De plus, elle avance que la divulgation publique des informations requis par le recourant "*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, outres investisseurs dons des véhicules de placement collectifs).*"

Comme indiqué précédemment, une énumération aussi générale et vague des motifs susceptibles de s'opposer à la divulgation des informations officielles demandées ne satisfait en aucun cas aux exigences en matière de motivation.[80] Comme déjà souligné, la CPEF n'a donc pas réussi à réfuter la présomption en faveur du libre accès aux informations et, par conséquent, l'accès aux informations requises par le recourant doit lui être accordé.

[80] Cf. arrêt du Tribunal fédéral, 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral, A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1.

5 CONCLUSIONS FINALES

En conclusion, l'autorité intimée est soumise à la LInf. Les affirmations contraires de la CPEF ne sont pas convaincantes.

De plus, la CPEF n'a pas démontré de manière fondée, c'est-à-dire de façon précise, claire, complète et cohérente, que les conditions des exceptions à la transparence qu'elle invoque sont réalisées en l'espèce. Aucune des exceptions prévues par la LInf et avancé par la CPEF ne s'applique dans le cas présent. Dès lors, la CPEF n'a pas réussi à réfuter la présomption en faveur du libre accès aux informations.

Par conséquent, la décision attaquée du 5 octobre 2026 de la CPEF viole les dispositions de la LInf, notamment le droit d'accès à l'information du recourant.

L'accès aux informations requises par le recourant doit donc lui être accordé.

* * *

Je vous prie dès lors de bien vouloir admettre les conclusions formulées en tête du présent recours.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Madame la Vice-présidente, Mesdames et Messieurs les juges, l'expression de ma haute considération.

Zurich, le 4 novembre 2026

Monsieur Olivier Christe

<u>En deux exemplaires</u> (une copie sera en outre envoyée à la Préposée cantonale à la protection des données et à la transparence, Chorherrengasse 2, 1700 Fribourg)