



Demande d'accès à la liste des investissements de la CPEG pour 2025

Recommandation du 16 juillet 2026

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate :

1. Par mail du 20 février 2026, X., journaliste, s'est adressé au responsable LIPAD de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) pour solliciter les données actualisées des investissements de la Caisse.
2. Le 16 mars 2026, ce dernier lui a répondu qu'après recherches, la CPEG ne disposait pas d'un document au sens des art. 24 ss LIPAD contenant les données actualisées pour la fin 2025 et correspondant à la demande.
3. Le même jour, le précité a avancé ce qui suit : « *Selon nous, on peut se demander si votre interprétation, selon laquelle la liste n'existe pas, est réellement conforme aux dispositions de la LIPAD. En effet, la CPEG sous-traite simplement cette tâche au gestionnaire de fortune, mais doit bien sûr savoir comment elle investit. Cette liste existe donc et peut être créée à l'aide d'un traitement informatisé simple d'informations. [...] Nous vous prions de bien vouloir vérifier à nouveau s'il n'est pas possible de publier ces données. [...] Par ailleurs, RIPAD prévoit que les frais ne soient facturés que s'ils dépassent 8 heures et qu'ils soient facturés aux journalistes à un taux horaire de 50 francs (24A et 24B). Sur la base des 1 500 francs facturés l'année dernière, cela correspondrait à un total de 38 heures de travail pour l'établissement de la liste. Veuillez m'envoyer un relevé détaillé indiquant la composition exacte de ces frais* ».
4. Le 9 avril 2026, le responsable LIPAD de la CPEG a informé le susnommé que son prestataire externe avait devisé les coûts à CHF 1'500.- pour l'établissement du document requis, afin de garantir l'établissement d'un document complet, fiable et directement exploitable, compte tenu notamment de la volumétrie importante (plusieurs milliers de positions à traiter).
5. Le 21 avril 2026, le journaliste s'est adressé au Préposé cantonal pour solliciter son intervention.
6. Six jours plus tard, il a requis de ce dernier l'organisation d'une séance de médiation.
7. Le 16 juin 2026, le responsable LIPAD de la CPEG a fait savoir au Préposé cantonal que, suite à sa séance de la veille, le comité de la CPEG avait décidé de ne pas faire établir un tableau Excel avec la liste des investissements de la Caisse. La CPEG ne disposait donc pas d'un document au sens des art. 24 ss LIPAD correspondant à la demande.
8. Le jour suivant, l'intéressé a écrit au Préposé cantonal regretter que le comité de la CPEG se soit prononcé contre l'établissement d'un tableau Excel contenant la liste des investissements de la Caisse, alors qu'il l'avait fait l'année précédente.
9. Une médiation s'est déroulée le 23 juin 2026, en présence de la Préposée adjointe, du requérant, ainsi que, pour la CPEG, du responsable LIPAD et de sa directrice financière.

10. La médiation n'a pas abouti.

11. En date du 30 juin 2026, le Préposé cantonal s'est adressé au responsable LIPAD de la CPEG, le priant de lui faire parvenir ses éventuelles écritures supplémentaires dans un délai fixé au 7 juillet 2026.

12. A cette date, le responsable LIPAD de la CPEG a fait savoir au Préposé cantonal que, dans un contexte de conflit israélo-palestinien, le comité avait décidé, le 30 juin 2025, d'exclure temporairement les obligations de l'Etat d'Israël du portefeuille de la CPEG, dans l'attente des conclusions d'une étude sur les critères d'exclusion applicables aux dettes souveraines en général. Par ailleurs, selon lui, ni le droit cantonal ni la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ne prévoient une obligation pour la CPEG de publier la liste de ses investissements. En outre, *« la CPEG ne dispose pas de document existant correspondant à [l]a demande. La Caisse a ainsi fait créer, par le passé, par le truchement de sa banque dépositaire un fichier ad hoc, spécialement pour le journaliste dans le cadre de sa demande précédente, et à sa seule fin, la Caisse ne tirant aucune utilité de la création d'une telle liste pour la gestion courante de sa fortune »*. Pour le responsable LIPAD de la CPEG, l'établissement du document querellé nécessiterait de nombreuses étapes, qui ne peuvent être qualifiées de simples, ni être accomplies par un utilisateur moyen. Ainsi, *« il découle que l'établissement de la liste demandée : Nécessite l'implication d'un tiers mandataire de la Caisse (la banque dépositaire), puisque les informations ne sont pas détenues par la CPEG ; N'est pas possible par un collaborateur moyen de la CPEG : Ne constitue pas une manipulation informatique élémentaire car elle nécessite au contraire plusieurs étapes, des calculs, vérifications etc. qui doivent être effectués par une personne qualifiée et rompue au monde de la finance. En tout état de cause, il est disproportionné de faire établir la liste demandée à une année d'intervalle par rapport à l'utilité de la mise à jour des titres qu'elle est susceptible de contenir »*. Enfin, plusieurs exceptions au sens de l'art. 26 al. 2 LIPAD seraient remplies.

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit :

13. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe, aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).

14. S'agissant de son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques, la LIPAD a ainsi pour *« but de favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique »* (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD).

15. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève: *« [l]a transparence des activités étatiques et para-étatiques visée par la LIPAD a pour finalité de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation des citoyens à la vie publique. En raison de l'importance que les collectivités publiques ont prises dans la vie moderne, une transparence accrue dans leur fonctionnement est de nature à permettre une meilleure formation de l'opinion publique. Elle est propre également à renforcer l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et à les inciter à mieux s'investir dans la prise des décisions démocratiques. Dans une démocratie semi-directe, qui appelle fréquemment les citoyens aux urnes sur les sujets les plus variés, la recherche d'une participation accrue grâce à une opinion publique librement formée présente un intérêt majeur »* (MGC 2000 45/VIII 7676).

16. Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).
17. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28 al. 1 LIPAD). Le droit d'accès aux documents est ainsi un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection.
18. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).
19. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD).
20. Selon l'art. 25 al. 3 LIPAD, pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document. A ce propos, selon l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356, le droit individuel d'accès aux documents ne comporte pas le droit à l'établissement d'un document inexistant, sauf, précisément, si cet établissement peut résulter du traitement informatisé simple d'informations existantes, en particulier du tirage papier d'un fichier existant (MGC 2000 45/VIII 7693).
21. Le principe de transparence n'est toutefois pas absolu. Des exceptions à l'information du public sont possibles si l'une ou plusieurs des conditions d'exceptions prévues par l'art. 26 LIPAD sont réalisées.
22. Selon la Cour de justice, « *par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LIPAD* » (ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 5.a).
23. Il ressort de la jurisprudence applicable à la LTrans que si l'institution publique décide de limiter ou de refuser l'accès à des documents officiels, elle doit alors démontrer que les conditions aux exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce (arrêt du TF 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3). A cet égard, ses explications doivent être convaincantes, à savoir être précises et claires, complètes et cohérentes (arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1; Recommandation du PFPDT du 29 août 2018). 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 (arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2).
24. L'art. 26 LIPAD contient une liste non exhaustive d'exceptions à la transparence de l'administration.
25. Un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à la communication. Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon à ce qu'elles ne puissent être reconstituées et que le contenu informationnel du document ne s'en trouve pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD).

26. L'art. 28 al. 7 LIPAD précise que la procédure d'accès aux documents est gratuite. Cependant, le Conseil d'Etat peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copie papier, ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail.
27. A propos de la seconde hypothèse, l'art. 24A RIPAD énonce : « ¹ Il y a surcroît important de travail lorsque le traitement d'une demande d'accès aux documents par l'institution nécessite plus de 8 heures de travail. Dans ce cas, un émolument de 100 francs de l'heure peut être perçu. Seul le temps de travail dépassant 8 heures est pris en compte pour le calcul de l'émolument. ² Si l'institution envisage de prélever un émolument, elle procède conformément à l'article 24E. ³ Le temps de travail comprend en particulier le tri, l'extraction et la lecture des documents, la consultation de tiers au sens de l'article 28, alinéa 4, de la loi, l'examen juridique des exceptions à la transparence, le caviardage et l'anonymisation. ⁴ La perception d'un émolument supplémentaire pour la remise de copies papier en application de l'article 24 est réservée ».
28. L'institution réduit de 50% l'émolument perçu dans le cas d'une demande d'accès présentée par un journaliste professionnel (art. 24D al. 2 RIPAD).
29. En ce qui concerne particulièrement la procédure d'accès aux documents, en application de l'art. 30 al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
30. Le Préposé cantonal mène la procédure de médiation de manière informelle, en recueillant la position des institutions et des personnes concernées sur le document demandé et sur son accès, selon un mode de communication adapté à la complexité de la requête et conformément au principe d'économie de procédure. Il entend les parties et peut les réunir. La consultation sur place des documents faisant l'objet d'une requête de médiation ne peut lui être refusée, à charge pour lui de veiller à leur absolue confidentialité et de prendre, à l'égard tant des parties à la procédure de médiation que des tiers et du public, toutes mesures nécessaires au maintien de cette confidentialité aussi longtemps que l'accès à ces documents n'a pas été accordé par une décision ou un jugement définitif et exécutoire (art. 30 al. 3 LIPAD).
31. Dans ces limites, c'est au Préposé cantonal qu'il incombe de déterminer les modalités de la médiation. Dans leur pratique, le Préposé cantonal et la Préposée adjointe organisent des rencontres de médiation lors desquelles ils font signer aux participants un engagement à la médiation qui souligne la confidentialité du processus. Ce document est également signé par la personne qui représente le Préposé cantonal durant la procédure (soit le Préposé cantonal, soit la Préposée adjointe).
32. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.
33. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
34. Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission

est contestée. La recommandation doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10 al. 11 RIPAD).

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère :

35. A titre liminaire, le Préposé cantonal rappelle que, dans son arrêt du 3 mars 2022 (1C_336/2021), le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'était plus contesté que la LIPAD s'applique à la CPEG (art. 3 al. 1 litt. c LIPAD), en tant qu'établissement de droit public cantonal, comme cela ressort d'ailleurs explicitement de l'art. 2 al. 1 de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, du 14 septembre 2012 (LCPEG; RS-GE B 5 22).
36. Le document requis en l'espèce est la liste des investissements de la CPEG pour 2025.
37. La CPEG avance qu'elle ne dispose pas d'un document au sens des art. 24 ss LIPAD contenant les données actualisées pour la fin 2025 et correspondant à la demande.
38. Pour le requérant, en revanche, quand bien même la CPEG sous-traite cette tâche au gestionnaire de fortune, elle possède une liste qui existe et qui peut être créée à l'aide d'un traitement informatisé simple d'informations. Il relève d'ailleurs qu'il avait obtenu de la CPEG le tableau Excel contenant la liste des investissements de la Caisse en 2024.
39. Le Préposé cantonal remarque qu'aux termes de l'art. 25 al. 3 LIPAD, pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document. Dès lors, si le droit individuel d'accès aux documents ne comporte pas le droit à l'établissement d'un document inexistant, il en va différemment si, précisément, cet établissement peut résulter du traitement informatisé simple d'informations existantes, en particulier du tirage papier d'un fichier existant.
40. Au niveau fédéral, l'art. 5 al. 2 LTrans garantit de la même manière l'accès aux documents officiels qui n'existent qu'à l'état latent et qui peuvent être aisément obtenus par une manipulation informatique élémentaire. La notion de traitement informatisé simple fait référence à un utilisateur moyen. Constitue notamment un traitement informatisé simple des informations à la disposition d'une autorité, qui n'a fait que les réunir sous une table dans un document Excel, alors que ces informations ont été uniquement rassemblées dans un logiciel courant après une recherche élémentaire (Boillat Joséphine/Werly Stéphane, Commentaire de l'art. 5 LTrans, *in* Gurtner Jérôme/Stoffel Martine/Cottier Bertil (éd.), Commentaire en ligne de la loi fédérale sur le principe de la transparence de l'administration, 2025, <https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bgoe5>, #29# à #32#).
41. Le Préposé cantonal constate que le responsable LIPAD de la CPEG n'a tout d'abord pas contesté que le document sollicité pouvait être obtenu par un traitement informatique simple. En effet, dans son mail du 9 avril 2026 adressé au journaliste, il se contente d'informer ce dernier que le prestataire externe de l'institution publique a devisé les coûts à CHF 1'500.- pour son établissement. D'ailleurs, comme remarqué précédemment, le même document avait été établi l'année précédente pour les investissements réalisés par la Caisse en 2024.
42. De surcroît, dans un courriel du 16 juin 2026, le responsable LIPAD de la CPEG a fait savoir au Préposé cantonal que le comité de la CPEG avait décidé de ne pas faire

établir un tableau Excel avec la liste des investissements de la Caisse, sans toutefois remettre en cause que l'établissement d'un tel tableau pouvait résulter d'un traitement informatisé simple.

43. Cependant, dans son courrier du 7 juillet 2026, le responsable LIPAD de la CPEG a indiqué au Préposé cantonal que la création du document ne constituait pas une manipulation informatique élémentaire, car elle nécessiterait plusieurs étapes, calculs et vérifications, qui devaient être effectués par une personne qualifiée et rompue au monde de la finance. Il précisait que si la CPEG ne disposait pas de document existant correspondant à la demande, elle avait cependant fait créer, par le passé, par le truchement de sa banque dépositaire, un fichier *ad hoc*, spécialement pour le journaliste dans le cadre de sa requête précédente, et à sa seule fin.
44. Pour le Préposé cantonal, le fait que le comité de la CPEG a décidé d'exclure temporairement les obligations de l'Etat d'Israël du portefeuille de la caisse n'est présentement pas relevant. Il en va de même du fait que ni le droit cantonal ni la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ne prévoient une obligation pour la CPEG de publier la liste de ses investissements. La présente requête doit uniquement être examinée au regard de la LIPAD. Or, comme l'a reconnu la CPEG à plusieurs reprises, si elle ne dispose pas de document existant correspondant à la demande, elle a déjà fait créer le fichier l'année précédente. Le Préposé cantonal comprend que la CPEG adopte une position de principe, ce d'autant plus que les possibles exceptions à la transparence de l'art. 26 al. 2 LIPAD n'ont pas été développées.
45. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal considère que l'établissement de la liste des investissements de la CPEG pour 2025 peut résulter d'un traitement informatisé simple d'informations existantes.
46. Reste encore la question de l'émolument.
47. Il convient de rappeler que si, selon l'art. 28 al. 7 LIPAD, la procédure d'accès aux documents est gratuite, des émoluments peuvent être perçus lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail, soit lorsque le traitement d'une demande d'accès aux documents par l'institution nécessite plus de 8 heures de travail. Dans cette hypothèse, un émolument de 100 francs de l'heure peut être perçu, seul le temps de travail dépassant 8 heures étant pris en compte pour le calcul de l'émolument (art. 24A al. 1 RIPAD).
48. Comme vu *supra*, le responsable LIPAD de la CPEG estime l'émolument pour l'établissement du document à CHF 1'500.-, « *afin de garantir l'établissement d'un document complet, fiable et directement exploitable, compte tenu notamment de la volumétrie importante (plusieurs milliers de positions à traiter)* ».
49. Le Préposé cantonal observe que la somme de CHF 1'500.- correspond à un temps de travail de 38 heures. Soit 30 heures dépassant 8 heures (art. 24A al. 1 RIPAD) à CHF 50.- au lieu de CHF 100.-, vu la réduction de 50% de l'émolument perçu dans le cas d'une demande d'accès présentée par un journaliste professionnel (art. 24D al. 2 RIPAD).
50. Si le temps de travail comprend en particulier le tri, l'extraction et la lecture des documents, la consultation de tiers au sens de l'art. 28 al. 4 LIPAD, l'examen juridique des exceptions à la transparence, le caviardage et l'anonymisation, le Préposé cantonal remarque que l'estimation du temps de travail nécessaire au traitement de la de-

mande apparaît particulièrement élevée (art. 24A al. 3 RIPAD). Il invite donc la CPEG à fournir un relevé détaillé mentionnant les frais engagés.

RECOMMANDATION

Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à la CPEG d'établir et de transmettre au requérant la liste des investissements de la CPEG pour 2025.

Il invite cette dernière à fournir un relevé détaillé des frais engagés pour satisfaire à la demande.

Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la CPEG doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).

La présente recommandation est notifiée à :

- X.,...
- M. Lionel Binz, Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, Esplanade de Pont-Rouge 5, 1212 Grand-Lancy.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique concernée de l'informer de la suite qui sera donnée à la présente recommandation.