



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la  
protection des données et de la médiation ATPrDM  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz  
und Mediation ÖDSMB

La préposée à la transparence  
La préposée à la protection des données *a.i.*

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

[www.fr.ch/atprdm](http://www.fr.ch/atprdm)

—

Réf : MS 2023-Trans-45

T direct : +26 305 59 73

Courriel : [martine.stoffel@fr.ch](mailto:martine.stoffel@fr.ch)

## Recommandation du 26 mai 2023

selon l'article 33 de la loi sur l'information et l'accès aux documents  
(LInf)

concernant la requête en médiation entre

---

et

la Caisse de prévoyance et du personnel de l'Etat (CPPEF)

### I. La préposée cantonale à la transparence constate :

1. Le 7 juillet 2022, l'association \_\_\_\_\_ (la requérante) a demandé accès à divers documents auprès de la Caisse de prévoyance et du personnel de l'Etat (CPPEF), conformément à la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5).
2. Le 14 octobre 2022, la requérante a réitéré sa demande, notamment aux documents qui contiennent les montants détenus par la CPPEF dans le charbon, le pétrole et le gaz entre autres.

3. Le 6 décembre 2022, la CPPEF a répondu à la requérante en fournissant des informations.
4. Le 16 février 2023, la requérante a réitéré sa demande d'accès.
5. Le 21 février 2023, la CPPEF a répondu en fournissant des informations.
6. Le 15 mars 2023, la requérante a saisi la préposée cantonale à la transparence (la préposée) d'une requête en médiation au sens de l'article 33 al. 1 LInf contre le refus de la CPPEF d'accéder à sa demande, à savoir l'accès à la présentation de la politique de durabilité des placements de la CPPEF faite le mercredi 18 janvier 2023 par la CPPEF à la requérante, le contrat qui lie la CPPEF à la fondation Ethos, le bilan carbone de la CPPEF utilisé pour calculer l'objectif de réduction des émissions de 50% d'ici à 2030 tel que mentionné dans la charte ESG de la CPPEF, et les « *documents qui contiennent les montants détenus par la CPPEF dans le charbon, le pétrole et le gaz* ».
7. Le 21 mars 2023, la préposée a invité les parties à une séance de médiation et demandé à la CPPEF de lui fournir les documents sollicités par la requérante (art. 41 al. 3 LInf).
8. Le 28 mars 2023, la CPPEF s'est déterminée, en joignant un bordereau de pièces, et en mettant la requérante en copie. Elle a entre autres indiqué que « *la CPPEF investit sa fortune majoritairement de manière indirecte, soit par le biais de fonds de placement. Il n'y a dès lors aucune ligne directe en portefeuille liée aux investissements dans les énergies fossiles. Le document demandé n'existe pas et ne peut donc pas être produit* ».
9. Le 28 mars 2023, la CPPEF a transmis les documents à la préposée (art. 41 al. 3 LInf). S'agissant du bilan carbone, elle a indiqué que comme mentionné dans sa détermination du 28 mars 2023, il n'existe aucun document de la sorte pour le moment. S'agissant des investissements dans les énergies fossiles, elle a réécrit qu'il n'y a aucune ligne directe en portefeuille liée aux investissements dans les énergies fossiles et que dès lors aucun document existant ne peut être transmis.
10. La séance de médiation a eu lieu le 6 avril 2023. La requérante était représentée par \_\_\_\_\_, et \_\_\_\_\_, et la CPPEF par \_\_\_\_\_, et \_\_\_\_\_. Cette séance a abouti à un accord :
  1. *La présentation powerpoint est transmise au \_\_\_\_\_ jusqu'au 21 avril 2023. La CPPEF souhaite qu'elle soit utilisée uniquement à usage interne ;*
  2. *La CPPEF consulte Ethos en vue de la transmission du contrat avec des caviardages pour garantir le secret d'affaires, jusqu'au 15 mai 2023. En cas de refus d'Ethos pour cette transmission, la CPPEF maintiendra son refus d'octroyer l'accès ;*
  3. \_\_\_\_\_ *renonce à sa demande qui figure au point 3 de la requête en médiation du 15 mars 2023 ;*
  4. \_\_\_\_\_ *maintient sa demande concernant le point 4 de la requête en médiation du 15 mars 2023.*  
*La médiation échoue sur le point 4. Elle échouera peut-être sur le point 2 (...).*
11. La préposée part du principe que la transmission du document powerpoint a eu lieu, conformément à l'accord de médiation du 6 avril 2023, malgré le fait qu'elle n'en a pas été expressément informée

12. Le 11 mai 2023, la CPPEF a transmis le contrat, sans la partie concernant la rémunération, en indiquant qu'elle « *relève du secret d'affaire* ».
13. Le 11 mai 2023, la préposée a demandé au requérant de l'informer de la suite qu'il donne à sa requête en médiation.
14. Le 17 mai 2023, la requérante a indiqué souhaiter obtenir la recommandation de la préposée sur le point 4 de l'accord de médiation du 6 avril 2023, à savoir « *l'accès aux documents qui contiennent les montants détenus par la CPPEF dans le charbon, le pétrole et le gaz* ».
15. La médiation a échoué sur le point 4, à savoir sur « *l'accès aux documents qui contiennent les montants détenus par la CPPEF dans le charbon, le pétrole et le gaz* ». Cet échec a comme conséquence, la présente recommandation.

## **II. La préposée considère ce qui suit :**

### **A. Considérants formels**

16. En vertu de l'article 33 al. 1 LInf, toute personne qui a demandé l'accès ou qui a fait opposition en tant que tiers peut, dans les trente jours qui suivent la détermination de l'organe public, déposer par écrit et contre celle-ci une requête en médiation auprès de la préposée. La personne qui a demandé l'accès peut, si l'organe public ne répond pas dans les délais prévus, déposer une requête en médiation comme si l'accès avait été refusé (art. 13 al. 3 OAD). En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 OAD).
17. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
18. Lorsque la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD).
19. Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf).
20. Lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision ; s'il se rallie à la recommandation, le renvoi à cette dernière peut faire office de motivation (art. 33 al. 3 LInf). L'organe public rend sa décision dès que possible, mais au plus tard dans les trente jours qui suivent la réception de la recommandation (art. 15 al. 1 OAD).

### **B. Considérants matériels**

#### *a) Soumission de la CPPEF à la LInf*

21. La LInf s'applique aux « *organes de l'Etat, des communes et des autres personnes morales de droit public* » (art. 2 al. 1 let. a LInf). La Caisse « *est un établissement de droit public doté de la personnalité morale. Son siège est à Fribourg* » (art. 1 al. 1 de la loi cantonale du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP) ; RSF 122.73.1). « *Elle est inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance compétente* » (art. 1 al. 2 LCP).

22. D'ailleurs, dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral s'est prononcé au sujet d'une demande d'accès à un document officiel de la Caisse de prévoyance genevoise. Sa soumission à la loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD ; RSG A 2 08) a été admise. La Caisse de prévoyance genevoise est comme dans le canton de Fribourg une personne morale de droit public<sup>1</sup>.

*b) Documents officiels*

23. Les documents sollicités concernent des documents qui contiennent « *les montants détenus par la CPPEF dans le charbon, le pétrole et le gaz* ».

24. Ces documents constituent des documents officiels soumis à la LInf.(art. 22 LInf). Ce n'est d'ailleurs pas contesté par les parties.

*c) Documents inexistantes*

25. La CPPEF a indiqué dans sa détermination du 28 mars 2023 et informé pendant la séance de médiation que les documents relatifs aux montants investis dans les énergies fossiles demandés n'existent pas et ne peuvent donc pas être produits. La requérante quant à elle considère que ces documents doivent exister. Il y a donc une divergence entre la requérante et la CPPEF concernant l'existence des documents.

26. Selon une jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la pratique du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi que selon la pratique fribourgeoise de la préposée à la transparence<sup>2</sup>, si l'administration indique que les documents demandés n'existent pas, et si la requérante met en doute ces dires, la préposée doit tenter d'éclaircir la question de savoir si les documents existent ou pas.

27. Dans le cas présent, la CPPEF a expliqué par détermination du 28 mars 2023 que ces documents n'existent pas, la CPPEF investit sa fortune majoritairement de manière indirecte, soit par le biais de fonds de placement. Elle n'a pas transmis de documents (art. 41 al. 3 LInf) à la préposée (consid. 9). La préposée a invité les parties à s'exprimer à ce sujet lors de la séance de médiation : les représentants de la CPPEF ont confirmé ces dires. Les parties ont maintenu leurs positions.

28. La préposée part de l'idée que toutes les parties agissent de bonne foi. En l'occurrence, il n'y a pas d'éléments qui font penser que ce n'est pas le cas. La préposée n'a pas d'indications en main qui lui permettraient de mettre en doute les informations de la CPPEF concernant le fait qu'aucun document n'existe. D'ailleurs, la CPPEF a accepté de transmettre les autres documents sollicités dont elle dispose. Dès lors, la préposée lui recommande, de confirmer par décision à la requérante ne pas disposer des documents sollicités.

---

<sup>1</sup> ATF 1C\_336/2021 du 3 mars 2022, consid. 2.

<sup>2</sup> Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7235/2015 du 30 juin 2016, consid. 5.4, recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 9 mai 2022, consid. 27-28., recommandation de la préposée cantonale fribourgeoise à la transparence du 8 juin 2022, consid. 28-31.

### **III. Se fondant sur les considérants susmentionnés, la préposée recommande :**

29. La CPPEF confirme, par décision, ne pas disposer des documents sollicités supplémentaires aux documents déjà fournis (point 4 de l'accord de médiation, consid. 10).
30. La CPPEF est dès lors invitée à rendre une décision selon l'article 33 al. 3 LInf et d'en informer la préposée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (art. 34 al. 1 LInf et 114 al. 1 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) ; RSF 150.1).
31. La présente recommandation peut être publiée (art. 41 al. 2 let. e LInf). Afin de protéger les droits de la personnalité, les données du requérant sont anonymisées.
32. La recommandation est notifiée par courrier recommandé :
  - > au requérant, \_\_\_\_\_
  - > à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, rue Saint-Pierre 1, 1701 Fribourg

Martine Stoffel  
Préposée cantonale à la transparence  
Préposée cantonale à la protection des données *a.i.*