



---

Cour I

A-741/2019, A-743/2019, A-745/2019,  
A-746/2019

## Arrêt du 16 mars 2022

---

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),  
Jürg Marcel Tiefenthal, Christine Ackermann,  
Claudia Pasqualetto Péquignot, Raphaël Gani, juges,  
Manon Progin, greffière.

---

Parties

1. A. \_\_\_\_\_ SA,
2. B. \_\_\_\_\_ SA,
3. C. \_\_\_\_\_ SA,
4. D. \_\_\_\_\_ SA,

toutes représentées par  
Maître Alexandre Richa,  
ABR Avocats Sàrl,  
recourantes,  
contre

E. \_\_\_\_\_,  
intimée,

**Office fédéral de la douane et de la sécurité des  
frontières OFDF,**  
autorité inférieure.

---

Objet

Demande d'accès à des documents officiels au sens de la  
LTrans.

**Faits :****A.**

**A.a** Le 5 février 2018, la E.\_\_\_\_\_ (ci-après également : la requérante), association suisse constituée en (...) qui s'engage pour (...), a saisi l'Administration fédérale des douanes (devenue le 1<sup>er</sup> janvier 2022 l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières OFDF, ainsi désignée ci-après) d'une demande fondée sur la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans, RS 152.3). Elle souhaitait obtenir les statistiques complètes concernant l'importation d'or sous le numéro de douane 7108.1200 (or, y compris l'or platiné, sous forme brute, à usages non monétaires) pour les (...) plus grands importateurs d'or en termes de quantité, avec indication des quantités, détaillées selon le nom de l'exportateur, et l'indication du nom de l'importateur suisse à qui cet or a été livré, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2017. A l'appui de sa requête, elle a fait notamment valoir avoir besoin de ces informations pour l'élaboration des rapports qu'elle réalisait sur le sujet. Elle a également mentionné l'intérêt des médias et de la politique, ainsi que, de manière générale, l'intérêt public comprenant les droits de l'homme, l'intérêt écologique, la santé et les conditions de travail, et la dénonciation d'activités douteuses et illégales.

**A.b** Les (...) plus grands importateurs d'or concernés – à savoir les sociétés A.\_\_\_\_\_ SA, D.\_\_\_\_\_ SA, B.\_\_\_\_\_ SA et C.\_\_\_\_\_ SA (ci-après aussi : les sociétés intéressées), la société F.\_\_\_\_\_ Sàrl ainsi que (...) banques – ont été consultés par l'OFDF. Les sociétés intéressées se sont chacune déterminées par courriers des 2 (B.\_\_\_\_\_ SA), 3 (C.\_\_\_\_\_ SA), 4 (A.\_\_\_\_\_ SA) et 9 mai 2018 (D.\_\_\_\_\_ SA) sur la demande d'accès. En substance, elles se sont opposées à ce que l'OFDF accède à la requête, en faisant valoir que les informations étaient couvertes par le secret fiscal (cf. art. 4 let. a LTrans *cum* art. 74 al. 1 de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée [loi sur la TVA, LTVA, RS 641.20]), et en invoquant la présence d'un secret d'affaires (cf. art. 7 al. 1 let. g LTrans) et la protection de la sphère privée de tiers (cf. art. 7 al. 2 LTrans).

L'association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ci-après : l'ASFCMP ou l'association) s'est déterminée spontanément, en date du 4 mai 2018. Les griefs invoqués se recoupent en substance avec ceux soulevés par les sociétés intéressées.

**A.c** Par pli du 9 août 2018, l'OFDF a pris position sur la demande de la requérante. Elle explique que certaines des informations requises tombent sous la protection du secret bancaire, que l'exception de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans est remplie et que l'accès aux documents porte atteinte à la sphère privée de tiers au sens de l'art. 7 al. 2 LTrans, sans qu'un intérêt public prépondérant ne soit présent.

Par deux plis séparés datés du 9 août 2018, l'OFDF a transmis sa prise de position aux sociétés intéressées et à l'association. Elle a rejeté la requête d'accès aux documents et les a informées de la marche à suivre pour la suite de la procédure si la requérante n'était pas d'accord avec la prise de position.

Le 28 août 2018, la requérante a déposé une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : le Préposé). L'audience de conciliation s'est déroulée le 14 septembre 2018. Les sociétés intéressées n'y ont pas participé. Les parties ne sont pas parvenues à trouver un accord, mais la requérante a renoncé à requérir la transmission d'une partie des informations, à savoir celles qui se rapportaient aux banques.

**A.d** En date du 31 octobre 2018, le Préposé a transmis à l'OFDF sa recommandation du même jour. En substance, il considère qu'elle devrait transmettre les informations concernant les quatre commerçants de métaux précieux, soit leurs noms, celui des exportateurs et la quantité importée, sauf les informations concernant les « Importeur PLZ Ber » et « Importeur Ort Ber » (code postal et lieu d'importation). Il rejette l'argument du secret fiscal, considérant que les données visées ne se rapportent pas à l'impôt sur les importations. Il reconnaît que le cas d'espèce met en jeu des secrets professionnels entrant dans le champ d'application de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Il retient cependant que le dommage invoqué par les sociétés intéressées apparaît très vague et éloigné et que ces dernières n'ont pas démontré concrètement quelles seraient les conséquences économiques de la publication de ces informations. S'agissant de la protection des données personnelles des sociétés intéressées, le Préposé considère qu'il existe un intérêt public prépondérant à la transparence au sens de l'art. 6 al. 2 let. a de l'ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans, RS 152.31), citant l'attention médiatique et politique au commerce et à l'exploitation de l'or ainsi que les risques écologiques et sociaux inhérents. Il recommande toutefois l'anonymisation du code postal ainsi que du lieu d'importation.

**A.e** Par courriels du 9 novembre 2018, l'OFDF a transmis aux sociétés intéressées les principales pièces de la procédure.

**B.**

**B.a** Le 12 novembre 2018, les sociétés intéressées ont requis le prononcé d'une décision dans la cause et indiqué contester la recommandation du Préposé. En substance, elles faisaient valoir qu'elles n'avaient pas été invitées à participer à la procédure de médiation. Quand bien même elles avaient pu faire valoir antérieurement leur point de vue par écrit, leur droit d'être entendues n'aurait pas été respecté. Elles relevaient que la requérante avait commis un abus de droit, en ce qu'elle entendait obtenir les informations requises dans un but autre que celui poursuivi par la LTrans. Elles persistaient à invoquer le secret fiscal et se prévalaient en sus du secret d'affaires prévu à l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Enfin, elles invoquaient la protection de la sphère privée de tiers au sens de l'art. 7 al. 2 LTrans et réfutaient la présence d'un besoin particulier d'information au sens de l'art. 6 al. 2 let. a OTrans. Elles ont ainsi demandé le rejet de la requête d'accès.

**B.b** Par décision datée du 10 janvier 2019, l'OFDF a fait droit aux requêtes d'accès aux documents officiels. Il a joint les procédures relatives aux quatre sociétés intéressées. Cette autorité a en substance relevé que les motifs de la requête n'étaient pas déterminants, seul importait le fait qu'elle portait sur des documents officiels, domaine d'application de la LTrans. Elle a rejeté le grief de violation de leur droit d'être entendues. Elle a considéré que les données n'étaient pas couvertes par le secret statistique, ni par le secret fiscal. Quant à l'art. 7 al. 1 let. g LTrans, elle a retenu qu'il n'existait aucun intérêt objectif et fondé au maintien du secret. Enfin, s'agissant de la protection des données personnelles, elle a retenu qu'il existait un intérêt particulier à l'information au sens de l'art. 6 al. 1 let. a OTrans. Elle a ainsi décidé de l'accès aux tables Excel des importations d'or de 2014 à 2017 des quatre sociétés concernées, en excluant les informations contenues dans les colonnes « Importeur PLZ Ber » et Importateur Ort Ber » ainsi que les informations relatives aux banques.

**C.**

**C.a** Par quatre mémoires datés du 11 février 2019, les sociétés intéressées (ci-après : les recourantes) ont saisi le Tribunal administratif fédéral (ci-après aussi : le Tribunal) d'un recours contre la décision du 10 janvier 2019. Leurs conclusions principales visent à obtenir l'annulation de cette décision.

Sur le plan procédural, les recourantes requièrent que le Tribunal restreigne l'accès des parties au dossier conformément à l'art. 27 al. 1 let. b et al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) et requièrent l'audition de diverses personnes. Elles se plaignent d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Elles invoquent également une violation des règles régissant l'établissement des faits, en ce que l'OFDF aurait notamment, et à tort, appliqué un degré de preuve strict. Elles demandent l'annulation de la décision, au motif que leur droit d'être entendues a été violé.

Sur le fond, elles invoquent une violation de leurs droits fondamentaux, les données litigieuses constituant des secrets d'affaires et des données personnelles protégées par les art. 10 al. 2, 13 et 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst., RS 101). Elles réitèrent leur argumentation relative au fait que la divulgation des données violerait l'art. 4 let. b LTrans, en renvoyant aux art. 74 LTVA (secret fiscal), 14 al. 1 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF, RS 431.01), et 1 al. 1 et 16 al. 1 de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'organisation de la statistique fédérale (RS 431.011). Elles font également valoir que les données litigieuses ne s'inscrivent pas dans le but de la LTrans, s'agissant d'informations relatives aux recourantes, soit des sociétés privées, et ne permettant pas un contrôle sur l'activité de l'Etat. Les recourantes considèrent en outre que les informations litigieuses constituent des secrets d'affaires au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Elles se prévalent également d'une violation des art. 7 al. 2 et 9 al. 2 LTrans, en lien avec l'art. 19 al. 1<sup>bis</sup> de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1), l'intérêt public à l'information n'étant pas prépondérant dans le cas d'espèce.

**C.b** Dans son mémoire en réponse du 25 mars 2019, la requérante (ci-après : l'intimée) rappelle le but de sa demande et fait valoir qu'elle ne nécessite aucun intérêt particulier au sens de la loi sur la transparence pour justifier sa requête. Elle conteste que les recourantes aient un intérêt objectif au maintien du secret au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. A l'argument de la protection de la sphère privée de tiers selon l'art. 7 al. 2 LTrans, elle oppose divers intérêts publics à la transparence des données.

**C.c** Le 26 mars 2019, l'OFDF (ci-après : l'autorité inférieure) a transmis sa réponse. Elle reprend en substance les arguments développés dans sa décision. En réponse aux griefs développés par les recourantes, l'autorité inférieure conteste toute violation du droit d'être entendu. S'agissant de la violation alléguée des droits fondamentaux, elle considère avoir satisfait

aux conditions de l'art. 36 Cst. permettant une restriction de ceux-ci. Elle relève qu'il n'est nul besoin d'invoquer un quelconque intérêt pour avoir accès aux données. Elle réfute l'argument de violation de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans, au motif que les recourantes ne disposent pas d'un intérêt objectif au maintien du secret. Enfin, elle considère également avoir fait une correcte application de l'art. 7 al. 2 LTrans, aucun intérêt privé ne pouvant être invoqué par les recourantes conformément à l'analyse faite de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans.

**C.d** Le 29 mai 2019, les recourantes ont fait parvenir au Tribunal leurs répliques. Elles reprennent les arguments exposés dans leur recours tout en ajoutant certains points. Elles font valoir que les exportateurs étrangers ne sont pas de simples fournisseurs mais leurs clients, dans la mesure où elles leur fournissent des services de raffinage et de transformation de l'or, ainsi que des services de financement. Les recourantes expliquent que la prospection de clientèle est une part importante de l'activité de leur entreprise. Elles relèvent encore que la publication des volumes échangés pour chaque client peut occasionner une distorsion de concurrence, leurs concurrents étant en mesure d'adopter des comportements de coordination sans se concerter.

En outre, les recourantes allèguent qu'étant accréditées « ... », elles sont tenues au respect du *Responsible Gold Guidance* LBMA et soumises chaque année à un audit effectué par une société indépendante agréée par la LBMA. Elles relèvent qu'en tant qu'intermédiaire financier au sens de l'art. 2 al. 3 de la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent, LBA, RS 955.0), elles sont également soumises à la *due diligence* (obligation de vigilance) prévue par cette loi en cas de clients ou de transactions à risques accrus. D'un point de vue juridique, elles invoquent notamment, pour la première fois, une violation de l'art. 5 LTrans, en relevant que l'autorité inférieure a créé un document *ad hoc* pour répondre à la demande d'accès sans respecter les conditions de l'alinéa 2 de cette disposition.

**C.e** Par écritures du 12 juillet 2019, les recourantes ont spontanément complété leurs répliques. Elles produisent deux documents, notamment le projet de message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent. Elles relèvent que la question de la transparence dans le commerce de l'or est actuellement discutée par les pouvoirs exécutifs et législatifs. Il s'agit, selon elles, du processus normal à suivre.

**C.f** Le 6 août 2019, l'intimée a produit sa duplique. En substance, elle réitère certains arguments déjà développés dans sa réponse et rappelle qu'il est nécessaire de prendre d'autres facteurs en considération dans la question de la concurrence, telles que les diverses possibilités de vente de l'or que les raffineries suisses proposent. Quant à la *due diligence*, elle fait valoir que le *Minerals Guidance* édicté par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE ou OEDC en anglais), sur lequel se sont basés les guides cités par les recourantes, n'englobent souvent que les fournisseurs directs et ne donnent ainsi aucune garantie relativement aux autres fournisseurs de la chaîne.

**C.g** Le 9 août 2019, l'autorité inférieure a annoncé qu'elle renonçait à déposer une duplique. Elle relève simplement avoir caviardé les listes établies en vue de faire suite à la requête d'accès aux données et pour tenir compte des remarques des recourantes dans leurs répliques à ce sujet.

**C.h** Sous plis des 8 et 9 octobre 2019, les recourantes ont transmis leurs observations complémentaires au Tribunal. En substance, elles relèvent que les intimées ne se sont pas prononcées sur de nombreux points de leurs écritures, tant factuels que juridiques.

**C.i** Par ordonnance du 15 octobre 2019, des mesures d'instruction complémentaires sur le vu de l'examen du dossier ont été réservées.

## **D.**

**D.a** Par ordonnance du 24 juillet 2020, le juge instructeur du Tribunal a donné aux parties la possibilité de compléter leurs écritures suite au rapport d'audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux du 24 février 2020 publié par le Contrôle fédéral des finances en juin 2020.

**D.b** L'intimée s'est déterminée le 28 août 2020. Elle souligne le manque de moyens à disposition pour exercer une surveillance sur le commerce de l'or, le manque de sanction et le défaut d'indépendance du Bureau central du contrôle des métaux précieux. Pour elle, le rapport confirme le manque de transparence dans les statistiques d'importation de l'or et les exigences à ce propos, demande également soutenue par l'OCDE. Elle relève en outre que la société G. \_\_\_\_\_ SA a librement dévoilé le nom de ses fournisseurs à la presse, sans qu'il ne paraisse en être résulté des conséquences négatives.

**D.c** Les recourantes se sont quant à elles déterminées sous plis du 31 août 2020. Elles relèvent certains éléments présents dans le rapport, tel

l'effort helvétique de se conformer aux standards internationaux, notamment en lien avec les droits de l'homme et le commerce équitable de l'or, afin d'améliorer les conditions du marché. Elles rappellent qu'elles estiment juste d'agir ainsi, en collaboration avec les autorités et le Conseil fédéral, et non pas en divulguant des informations de quelques entreprises par le biais de la loi sur la transparence. Elles considèrent également que la critique émise dans le rapport quant au système d'autorégulation mis en place par la LBMA est infondée. Elles produisent encore une prise de position de l'ASFCMP, laquelle se déclare favorable à ce que figure dans les statistiques l'indication du pays d'origine sans indication du fournisseur ni de l'importateur.

**D.d** Le 25 septembre 2020, les recourantes ont produit un communiqué de presse du SECO du 24 septembre 2020, relatif à une modification tarifaire douanière, laquelle devrait permettre une meilleure transparence des statistiques et la qualité des contrôles en matière de commerce aurifère.

**D.e** Le 20 octobre 2020, l'intimée s'est déterminée sur l'écriture susmentionnée. Elle a relevé que les nouvelles informations qui seront rendues publiques selon le communiqué de presse du SECO ne permettent guère plus de déterminer si l'or importé a été extrait dans le respect des droits de l'homme, des droits de l'environnement et en toute légalité. Elle relève que la LBMA n'a pas connaissance de ces informations non plus.

**D.f** En date du 19 janvier 2021, les recourantes ont produit une prise de position de l'ASFCMP sur la réforme de la loi sur le blanchiment d'argent. En substance, elles soutiennent la réforme et considèrent qu'une centralisation et un renforcement du Bureau central serait bénéfique pour arriver à assurer à terme une surveillance à 360 degrés, celle-ci permettant de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ainsi que la vérification du *sustainable sourcing* et le respect des droits humains.

**D.g** Par ordonnance du 4 mars 2021, le Tribunal a avisé que les quatre recours seraient joints dans l'arrêt à rendre et a donné connaissance de la nouvelle composition du collège suite à son expansion à 5 juges.

**D.h** Par écriture du 15 mars 2021, l'intimée s'est spontanément déterminée sur la prise de position de l'ASFCMP du 19 janvier 2021. Elle fait valoir que les mesures de réforme envisagées ne permettraient pas une meilleure transparence dans le commerce de l'or. Une centralisation du Bureau central n'assurerait notamment pas que des mesures de contrôle nécessaires puissent être prises à l'étranger.



**D.i** Par écriture spontanée du 29 juillet 2021, les recourantes ont transmis le projet de Directive R-247 « Richtlinie zur Anwendung des Edelmetallkontrollgesetzes für Inhaber von Schmelz- und Handelsprüferbewilligungen ». Elles ont également attiré l'attention du Tribunal sur le projet d'ordonnance sur les devoirs de diligence et de transparence dans les domaines des minerais et métaux provenant de zones de conflit et du travail des enfants. Elles relèvent que ces projets démontraient l'évolution et le renforcement en cours de la surveillance et la réglementation du secteur des métaux précieux.

**D.j** A l'invitation du juge instructeur de se prononcer sur ce point, l'autorité inférieure a expliqué, par écriture du 24 novembre 2021, comment elle avait établi la tabelle dont l'accès est litigieux et a donné des informations quant aux données y figurant. Elle précise que les données sont contenues dans la banque de données e-dec, objet de l'Annexe 23 de l'ordonnance du 23 août 2017 sur le traitement des données personnelles dans l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Ordonnances sur le traitement des données dans l'OFDF [OTD-OFDF], RS 631.061) et récoltées dans les buts définis à l'art. 1.1 de l'Annexe 23 OTD-OFDF.

**D.k** Le 17 décembre 2021, les recourantes se sont déterminées sur l'écriture susmentionnée. Elles relèvent en substance que les informations communiquées confirment que les données sont couvertes par le secret fiscal, ce qui confirme l'argumentation déployée à l'appui de leurs recours.

**D.l** Le 20 décembre 2021, l'intimée a déclaré avoir pris connaissance de l'écriture du 24 novembre 2021 des recourantes et maintenir ses conclusions.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris, en tant que besoin, dans les considérants qui suivent.

## **Droit :**

### **1.**

La procédure de recours est régie par la PA, à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.1** Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

L'OFDF, qui est subordonnée au Département fédéral des finances (DFF), est une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF (cf. annexe I/B/V ch. 1.6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). Sa décision du 10 janvier 2019, dont est recours, satisfait en outre aux conditions de l'art. 5 al. 1 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF.

Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

**1.2** Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, les recourantes possèdent la qualité pour recourir en tant que destinataires de la décision attaquée qui leur fait grief.

**1.3** Déposés dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) légaux, les recours sont recevables de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

## **2.**

**2.1** En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation des faits (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée (let. c), tous griefs que le recourant peut soulever à l'appui de son recours.

**2.2** Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA).

**2.3** Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 et ATAF 2012/23 du 15 juin 2011 consid. 4).

## **3.**

**3.1** Le présent litige a pour objet la demande d'accès selon la LTrans de l'intimée, laquelle porte sur les statistiques complètes concernant l'importation d'or par les quatre plus grands importateurs d'or en termes de quantité, banques non comprises, sous le numéro de douane 7108.1200 (or, y compris l'or platiné, sous forme brute, à usages non monétaires), avec indication des quantités, détaillées selon le nom de l'exportateur, et l'indication du nom de l'importateur suisse à qui cet or a été livré, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2017.

Les statistiques précitées se présentent sous forme de tableaux Excel constitués de sept colonnes intitulées comme suit :

« Importateur Name Ber » (nom de l'importateur tel que déclaré, sans les caractères spéciaux et les espaces), « Importateur Name » (nom de l'importateur tel que déclaré), « Importateur PLZ Ber » (code postal de l'importateur), « Importateur Ort Ber » (lieu de domicile de l'importateur tel que déclaré, sans les caractères spéciaux et les espaces), « Versender Name Ber » (nom de l'expéditeur étranger tel que déclaré, sans les caractères spéciaux et les espaces), « Versender Ld (pays de l'expéditeur) » et « Eigenmasse » (poids net de la marchandise en kg).

Dans la décision attaquée du 10 janvier 2019, l'autorité inférieure a autorisé la transmission à l'intimée des tableaux Excel des importations d'or de 2014 à 2017 des recourantes, en leur qualité de quatre plus grands importateurs suisses, sans les informations contenues dans les colonnes « Importateur PLZ Ber » et « Importateur Ort Ber » et sans les informations relatives aux banques.

**3.2** Les quatre sociétés ont chacune interjeté un recours à l'encontre de la décision de l'autorité inférieure, laquelle a rendu une seule décision pour les quatre entreprises après avoir les avoir instruites séparément. Vu la connexité matérielle étroite entre les quatre affaires, il se justifie également de joindre leurs causes à ce stade et de rendre un seul arrêt (cf. art. 24 al. 2 let. b de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273], en relation avec l'art. 4 PA).

#### **4.**

Il n'est en l'espèce pas contesté que la loi sur la transparence s'applique à la demande d'accès aux documents officiels de l'autorité inférieure.

**4.1** La LTrans vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels

(cf. art. 1 LTrans). Ce droit d'accès général concrétise le but essentiel de la loi, qui est de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité du secteur public (cf. ATF 144 II 77 consid. 5.1, ATF 142 II 340 consid. 2.2, ATF 133 II 209 consid. 2.3.1 ; ATAF 2014/24 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-2564/2018 du 5 août 2020 consid. 4.1). Ainsi, toute personne a le droit de consulter – et de demander une copie sous réserve des droits d'auteur – des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités (cf. art. 6 al. 1 et al. 2 LTrans), sans devoir justifier d'un intérêt particulier (cf. ATAF 2011/52 consid. 3 ; arrêts du TAF A-2564/2018 précité loc. cit., A-2352/2018 du 11 décembre 2019 consid. 4.2 ; cf. ég. ATF 142 II 340 consid. 2.2). L'art. 6 al. 1 LTrans fonde donc une présomption en faveur du libre accès aux documents officiels. En outre, selon l'alinéa 3 de cette disposition, les conditions des alinéas 1 et 2 sont réputées remplies si les documents officiels ont déjà été publiés par la Confédération sur papier ou sous forme électronique.

**4.2** En ce qui concerne les exceptions prévues dans la LTrans, le législateur a prévu différentes solutions : des exceptions au champ d'application à raison de la personne et de la matière (cf. art. 2 et 3 LTrans), des restrictions au droit d'accès basées sur une pesée des intérêts en cause (cf. art. 7 LTrans), l'exclusion de tout accès à certains documents (cf. art. 8 al. 1 et 4 LTrans) et une réserve concernant les dispositions spéciales d'autres lois fédérales.

**4.3** Il n'est donc plus possible à l'autorité de décider, sans égard à un quelconque cadre légal, si elle entend ou non donner accès aux informations ou aux documents. Si elle décide de refuser l'accès à des documents officiels, elle supporte alors le fardeau de la preuve destinée à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, instituée par la LTrans. En d'autres termes, elle doit alors prouver que les conditions des art. 4, 7 ou 8 LTrans – instituant des exceptions au principe de la transparence – sont réalisées (cf. ATF 142 II 324 consid. 3.4 ; ATAF 2014/24 consid. 3 et ATAF 2011/52 consid. 6 ; Message du Conseil fédéral relatif à loi fédérale sur la transparence [Message LTrans], FF 2003 1807, 1844 ; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN in : Stephan C. Brunner/Luzius Mader [éd.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Berne 2008 [ci-après : Öffentlichkeitsgesetz], ad art. 6 n° 11).

## **5.**

Il convient de traiter en premier lieu des griefs formels soulevés par les recourantes.

### **5.1**

**5.1.1** En substance, les recourantes font valoir que plusieurs des faits allégués et étayés par titre n'ont pas été pris en considération par l'autorité inférieure. Elles se prévalent d'une constatation manifestement inexacte des faits pertinents. Selon elles, si l'ensemble des faits qu'elles ont allégués avait été pris en compte, le résultat de la subsomption en lien avec l'art. 7 al. 1 let. g et al. 2 LTrans aurait été différent. Elles invoquent aussi le fait que, dans la motivation de la décision attaquée, leurs intérêts ainsi que celui du secteur économique concerné n'ont pas été pris en considération. Leurs offres de preuve ont été rejetées implicitement, ce qui constitue, à leur avis, également une violation de leur droit d'être entendues. Elles ajoutent que le Préposé s'est distancé de la position adoptée dans un cas similaire (cf. recommandation du 23 décembre 2014), sans qu'aucune motivation ne vienne soutenir ce changement. Elles considèrent enfin qu'elles auraient dû participer à la procédure de médiation.

**5.1.2** L'autorité inférieure relève que les recourantes ont pu faire valoir par écrit tout au long de la procédure de médiation leurs arguments de fait et de droit et prendre position sur l'avis du Préposé exprimé dans sa recommandation du 31 octobre 2018. Ce dernier avait connaissance de la position des recourantes. Si elle reconnaît avoir fait une mauvaise application des dispositions légales applicables et avoir modifié sa position à la lecture de la recommandation du Préposé, elle considère que sa décision du 10 janvier 2019 est motivée sur ce point.

**5.1.3** L'intimée ne s'est pas déterminée sur cette question.

**5.2** Le droit d'être entendu est inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst. et consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 PA (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 PA (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée). Il comprend, en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1, 142 II 218 consid. 2.3, 142 III 48 consid. 4.1.1).

En cas de violation avérée du droit d'être entendu, l'affaire doit en principe être renvoyée à l'autorité inférieure. Ce principe doit cependant être relativisé, dès lors qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu en première instance peut exceptionnellement être réparée lorsque l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 134 I 140 consid. 5.5, 133 I 201 consid. 2.2). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 136 V 117 consid. 4.2.2.2).

**5.3** Les griefs formels des recourantes ne sont pas justifiés pour les raisons suivantes.

**5.3.1** Dans sa décision du 10 janvier 2019, l'autorité inférieure a établi les faits pertinents pour l'issue du litige. Elle a rapporté les différentes étapes de la procédure et certains faits plus spécifiques ont été relevés lors de l'analyse des différents griefs invoqués par les recourantes. On ne saurait déduire du fait que l'autorité inférieure n'a pas reproduit tous les faits allégués par les recourantes qu'elle ne les a pas pris en considération. En effet, l'établissement des faits et l'appréciation des preuves ne consistent pas à reproduire le contenu de pièces ou les déclarations des parties figurant au dossier, mais à apprécier ces éléments de preuves pour déterminer quels faits pertinents pour l'issue du litige peuvent être tenus – ou non – pour établis (cf. arrêt du Tribunal fédéral [TF] du 8 juillet 2019 4A\_135/2019 consid. 5.2.1). Ainsi, en relevant les éléments nécessaires pour statuer juridiquement et en écartant les autres faits, l'autorité inférieure n'a aucunement violé le droit d'être entendues des recourantes. Cela suffit à écarter ce grief. Il sied d'ajouter que la Cour de céans n'est pas liée par les faits établis par l'autorité inférieure. Elle dispose de la compétence d'administrer les preuves et d'établir les faits pertinents (cf. *supra* consid. 2), ce qu'elle a fait en l'espèce en relevant les faits invoqués par les parties à l'appui de leurs arguments, en considérant certains comme établis et en les reprenant dans le présent arrêt, et en écartant ceux qu'elle jugeait non déterminants pour l'issue du litige.

Il s'ensuit que l'administration des preuves et l'établissement des faits ont été exécutés à satisfaction par l'autorité inférieure et qu'au demeurant, le Tribunal disposant du pouvoir d'établir lui-même les faits, les griefs des recourantes à ce titre doivent être rejetés.

**5.3.2** Quant au grief que l'autorité inférieure a modifié son point de vue suite à la réception de la recommandation du Préposé, on ne saurait y voir une violation du droit d'être entendues des recourantes. En effet, outre le fait que la situation s'est modifiée suite à la recommandation du Préposé, l'intimée ayant renoncé à demander l'accès aux informations qui concernaient les banques, la recommandation en elle-même a pour but de convaincre l'autorité de céder à la demande d'accès ou, au contraire, le requérant de renoncer à entrer dans la phase décisionnelle, puis contentieuse (cf. GREGOR CHATTON, La procédure de médiation administrative instaurée par la LTrans. Un nouvel hybride parmi les modes amiables de règlement des conflits administratifs, *Jusletter* du 3 avril 2017, n° 33). Il n'était ainsi pas inattendu que l'autorité inférieure, à la lecture de ladite recommandation, modifie sa position. D'autant plus que cette dernière a repris les éléments détaillés par le Préposé dans sa recommandation, motivant ainsi sa décision.

Quant au fait que le Préposé avait soutenu une position inverse à celle adoptée dans la présente procédure, dans une affaire similaire, il y a lieu de préciser ce qui suit : on ne saurait déduire du cas d'application concret émanant de la recommandation du 23 décembre 2014 une règle d'expérience s'appliquant à toutes les futures situations similaires. En effet, il est fait référence aux conditions à satisfaire afin de pouvoir retenir se trouver en présence d'un secret au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Or, ces conditions renvoient à la situation concrète en cause et la recommandation précitée ne contient aucune motivation à ce sujet. Ainsi, on ne saurait en déduire quoi que ce soit pour le cas d'espèce. En outre, les recourantes ne démontrent pas que les situations factuelles seraient à ce point similaires que toute solution divergente contreviendrait au principe de l'égalité de traitement, de sorte que leur grief doit être rejeté également sur ce point.

Ainsi, s'il est vrai que l'autorité inférieure ne s'est pas étendue sur les raisons pour lesquelles elle a changé de point de vue et décidé de suivre le Préposé, ce défaut d'explication, certes regrettable, ne paraît pas équivaloir à une violation du droit entendu des recourantes qui ont pu raisonnablement déduire de cette absence de motivation que l'autorité inférieure acquiesçait à la motivation du Préposé. En toute hypothèse, il appert que,

dans sa réponse au recours, l'autorité inférieure a clairement étayé sa position et s'est déterminée sur ce point et que les recourantes ont eu l'occasion de se déterminer dans leurs répliques et leurs observations finales devant l'Autorité de céans.

**5.3.3** Il reste à examiner la question de la participation des recourantes à la séance de médiation tenue par le Préposé. L'autorité inférieure a jugé avoir concédé le droit d'être entendu aux recourantes, se considérant comme l'autorité mentionnée à l'art. 11 LTrans, lequel ne s'appliquerait pas à une séance organisée par le Préposé.

L'art. 13 LTrans prévoit que toute personne peut déposer une demande en médiation, notamment lorsque sa demande d'accès à des documents officiels est limitée, différée ou refusée (let. a). Si la médiation aboutit, l'affaire est classée (cf. art. 13 al. 3 LTrans). Dans le cas contraire, le Préposé établit une recommandation écrite à l'attention des participants (cf. art. 14 LTrans). L'art. 11 LTrans dispose que lorsqu'un tiers dépose une demande portant sur des documents officiels contenant des données personnelles et que l'autorité envisage d'y donner suite, elle consulte la personne concernée et l'invite à se prononcer dans un délai de dix jours, avant de prendre position conformément à l'art. 12 LTrans (cf. JULIA BHEND/JUERG SCHNEIDER/CHRISTOPH J. PARTSCH/MAJA BOURESH, in Maurer-Lambrou/Blechta [éd.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3<sup>e</sup> éd. 2014 [BSK DSG/BGÖ], ad art. 11 LTrans n° 12).

Il est ainsi expressément prévu que le tiers concerné, soit la personne qui a exercé son droit d'être entendu selon l'art. 11 LTrans, puisse lui-même requérir une médiation (cf. art. 13 al. 1 let. c LTrans). L'objectif de la médiation est d'essayer de résoudre le litige portant sur l'accès aux documents officiels en évitant de saisir les tribunaux. Les recommandations auxquelles aboutissent les médiations ne sont toutefois pas des décisions au sens de l'art. 5 PA (cf. ATAF 2014/6 consid. 1.2.2 : arrêts du TAF A-458/2020 du 18 mai 2020 consid. 5.3 et A-1757/2014 du 31 mars 2015 consid. 5.4). Du reste, la loi sur la procédure administrative ne s'applique pas à la procédure de médiation (cf. CHRISTINE GUY ECABERT, in Kommentar BGÖ, 2008, art. 13 LTrans n° 9). Le but de la médiation lui-même implique en soi la participation du tiers concerné. Il est particulièrement touché par la décision qui sera potentiellement finalement rendue à ce sujet (cf. art. 15 LTrans). Ainsi, en cas de décision contraire à ses intérêts, il pourrait vouloir entamer une procédure judiciaire afin de la contester, ce qui pourrait être évité en cas de participation préalable à la procédure de médiation.



Dans le cas d'espèce, le Préposé a renoncé à entendre les recourantes. Cependant, ces dernières ont eu l'occasion de se prononcer tout au long de la procédure de médiation, par diverses écritures dans lesquelles elles ont exposé leur point de vue, aussi bien avant qu'après la séance de médiation. Leur position était donc connue des parties comme du Préposé. En outre, l'autorité inférieure était initialement contre la divulgation des données, de sorte qu'elle a défendu leur position durant la médiation. Il s'impose ainsi de retenir, en soutien de la décision de l'autorité inférieure, que, même si les recourantes n'ont pas été auditionnées durant la procédure préliminaire, leurs intérêts ont été suffisamment défendus à ce stade, de sorte que leur grief doit être rejeté également sur ce point.

## **6.**

Les recourantes sollicitent chacune l'audition par le Tribunal de plusieurs témoins et proposent également la réalisation d'une expertise afin de déterminer les faits pertinents.

**6.1** Aux termes de l'art. 33 al. 1 PA, l'autorité admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits. Le Tribunal n'est dès lors pas lié par les offres de preuves des parties et peut se limiter à ce qui lui paraît pertinent. En outre, le Tribunal peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne sauraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1).

**6.2** En l'espèce, l'audition des témoins est requise par les recourantes pour établir les caractéristiques du marché pertinent, la valeur économique des informations litigieuses, la possibilité que leurs concurrents tirent un avantage concurrentiel de ces données et celle que leurs clients rompent les relations contractuelles les liant. Or, il appert qu'il s'agit de faits qui sont soit non contestés, comme par exemple la structure oligopolistique du marché, soit de faits qui ont déjà été établis à satisfaction par les recourantes ou les autres parties à la procédure, par exemple s'agissant du comportement de leurs clients. Les parties ont eu l'occasion de se déterminer sur ces faits, ce qu'elles ont toutes fait dans leurs écritures. Le Tribunal a apprécié les preuves fournies et s'est déterminé quant aux faits retenus. L'audition des tiers ne saurait donc conduire le Tribunal à des conclusions différentes de celles retenues. Partant, il peut y être renoncé.

## 7.

La LTrans étant appelée à s'appliquer au commerce de l'or dans le cas d'espèce, il convient de présenter brièvement ce marché après avoir rappelé les arguments des recourantes dans ce cadre.

**7.1** Les recourantes expliquent notamment en quoi consiste leur activité, à savoir le raffinage. L'or raffiné est soit acheté par elles, soit simplement traité, leurs clients en demeurant propriétaires (*toll-refining*). Se référant au rapport du Conseil fédéral du 14 novembre 2018 sur le commerce de l'or produit en violation des droits humains donnant suite au postulat 15.3877 Recordon, elles rappellent qu'en 2013, les raffineries suisses représentaient 40% des capacités de fontes mondiales, valeur qui s'élève selon leurs estimations à 30% aujourd'hui, et que la Suisse est un acteur important dans le commerce mondial de l'or. Elles expliquent également faire partie des (...) raffineries d'or accréditées « ... » par la *London Bullion Market Association* (ci-après : LBMA), ou, pour la société C. \_\_\_\_\_ SA, sa filiale G. \_\_\_\_\_ SA. Ce label garantit (...). Selon un courrier adressé par la LBMA aux recourantes, la quantité d'or minier raffinée par les entreprises accréditées « ... » représentait (...) de la production minière mondiale. La même année, les raffineries suisses accréditées « ... » ont raffiné respectivement (...) du volume total d'or minier et (...) du volume total d'or recyclé traité par les entreprises accréditées, ainsi que (...) de la production mondiale d'or minier. Elles évoquent également la rude concurrence, le secteur du raffinage mondial étant en très forte surcapacité. La pression est ainsi forte sur les prix liés au service de raffinage ainsi que sur les quantités, nécessitant une optimisation du volume produit, l'or étant un produit assez homogène pour lequel la différenciation de l'offre n'est possible que de manière limitée. Le marché est oligopolistique, en ce que (...) entreprises sont leaders sur le marché, dont (...) ont leur siège en Suisse. Cette situation ne paralyse toutefois pas la concurrence, sur le vu du grand nombre de fournisseurs plus petits également présents sur le marché.

Les recourantes expliquent encore la relation entre un raffineur et ses clients, caractérisée par une attente de confiance et de loyauté de la part des derniers. Les listes de clients, les quantités, les modalités commerciales, les détails de la chaîne d'approvisionnement sont des données très sensibles sur le plan commercial. Elles précisent ainsi qu'elles s'engagent, dans leurs relations contractuelles, à ne pas révéler l'identité de leurs clients et à protéger les données de ces derniers. L'acquisition de clients est un travail de longue haleine, basée sur une confiance bâtie sur plusieurs années. La société C. \_\_\_\_\_ SA produit deux courriers de ses

clients, lesquels lui ont fait part de leurs inquiétudes à propos de la présente procédure et du fait qu'ils mettraient probablement fin à leurs relations commerciales avec elle, en cherchant de nouveaux partenaires à l'étranger. Citant l'expertise de Me H. \_\_\_\_\_ du 8 février 2019 qu'elles produisent à l'appui de leurs recours, elles font part de leur crainte que leurs concurrents utilisent les informations litigieuses afin d'optimiser l'utilisation des capacités, ce qui est crucial pour la réussite commerciale. Ils pourraient en effet, selon elles, faire des offres ciblées, basées sur les quantités, à des clients très spécifiques, et, ainsi, générer une efficacité et des économies d'échelle qui ne leur seraient pas accessibles aux conditions normales de la concurrence où le secret prévaut. Elles rappellent que, à l'instar de ce que dit la LBMA, les informations litigieuses, telles les listes de clients, de fournisseurs et les quantités traitées, ont une valeur économique certaine et les fuites à ce sujet entraînent des coûts très élevés pour les entreprises, que ce soit la perte de clientèle, l'augmentation des activités d'acquisition de clients, une perte de réputation ou encore une diminution du *goodwill*.

Les recourantes produisent également un courrier d'Economiesuisse du 11 février 2019, dans lequel cette dernière évoque les potentielles conséquences de l'admission de la requête d'accès aux documents. Il en ressort que l'accès aux données pourrait notamment occasionner une perte de confiance dans les autorités ou avantager les concurrents, aussi bien suisses qu'étrangers. Agir ainsi reviendrait à démontrer que la Suisse ne protège pas les données privées, propres aux entreprises, ce qui nuirait à la place financière suisse, les entreprises, voyant que les données perçues par l'OFDF ne sont pas protégées, perdant confiance dans le système helvétique.

**7.2** Le Tribunal observe que le contrôle étatique des métaux précieux s'exerce en Suisse à deux niveaux. Les bureaux de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) se chargent du contrôle aux frontières. Une entité spécialisée de l'OFDF – le Contrôle des métaux précieux (CMP) – vérifie la qualité des ouvrages en or, argent, platine et palladium pour les besoins de l'industrie. Celle-ci est organisée de façon décentralisée en Bureau central (BC) et Bureaux de CMP (BCMP ; cf. Contrôle fédéral des finances [CDF], Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux. Administration fédérale des douanes, 2020, p. 12, disponible sur le site internet du CDF sous les onglets : Publications, finances publiques & impôts, archives finances & impôts ; ci-après : Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux).

**7.2.1** La question de la provenance des métaux précieux, plus particulièrement de celle de l'or, a fait l'objet de plusieurs interpellations parlementaires et d'une attention accrue de la société civile et des médias. En réponse au postulat 15.3877 Recordon, le Conseil fédéral a établi en novembre 2018 un rapport sur le commerce de l'or produit en violation des droits humains. Celui-ci définit une série de mesures à prendre conjointement par les offices fédéraux et les essayeurs-fondeurs pour améliorer la traçabilité et les contrôles sur l'origine de l'or (cf. Commerce de l'or produit en violation des droits humains. Rapport du 14 novembre 2019 du Conseil fédéral donnant suite au postulat 15.3877, Recordon, 21.09.2015, pp. 11 ss, disponible sur le site internet de la Confédération, sous les onglets : Documentation, Communiqués, Rapport du Conseil fédéral sur le commerce de l'or et les droits de l'homme ; ci-après « Rapport du Conseil fédéral sur l'or »).

La Suisse suit le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. L'art. 3 de la convention internationale du 14 juin 1983 sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (RS 0.632.11) oblige les pays signataires à utiliser les positions tarifaires du système harmonisé et à en suivre les règles d'interprétation. L'ordonnance du 12 octobre 2011 sur la statistique du commerce extérieur (RS 632.14) en précise les modalités. La classification tarifaire distingue entre autres les métaux précieux selon leurs formes (brutes ou affinées), leur usage (commercial ou monétaire), les déchets de métaux précieux, les bijoux ainsi que les montres et autres horloges en métaux précieux (cf. Décisions de classement des marchandises du tarif des douanes – Tares, Chapitre 71, Perles fines ou de culture, pierres gemmes ou similaires, métaux précieux, plaqués ou doublés de métaux précieux et ouvrages en ces matières, bijouterie de fantaisie ; monnaies, n<sup>os</sup> 7106 à 7112, disponibles sur le site internet de l'OFDF, sous les onglets : documentation, règlements, décisions de classement des marchandises Tares). Des classifications d'importations d'or sous des positions tarifaires erronées ont été enregistrées. Ces erreurs portent sur les positions de l'or brut, mi-affiné et monétaire (cf. Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux précité, n° 2.2 p. 19).

**7.2.2** La loi fédérale du 20 juin 1933 sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux (loi sur le contrôle des métaux précieux, LCMP, RS 941.3) et son ordonnance définissent la surveillance du CMP sur les fondeurs et les essayeurs-fondeurs. Le renouvellement de la patente après quatre ans est conditionné au respect des conditions légales (cf. art. 26 al. 1 LCMP). Introduits en 2010, les art. 168a à

168d de l'ordonnance du 8 mai 1934 sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux (ordonnance sur le contrôle des métaux précieux, OCMP, RS 941.311) définissent les contours de l'obligation de diligence. L'art. 168a OCMP sur l'acceptation de matières pour la fonte stipule à son al. 3 l'obligation de diligence des titulaires de la patente de fondeurs. L'art. 168b al. 1<sup>er</sup> OCMP introduit la notion de « provenance illicite » et stipule la mise en place de « mesures de contrôle et de surveillance interne ainsi que la formation adéquate du personnel » par les détenteurs de patente. L'art. 168d OCMP définit le rôle de surveillance du BC, la possibilité de le déléguer aux bureaux de contrôle et son droit de consultation à la comptabilité ou aux autres documents comme les listes des clients. La violation par les fondeurs et les essayeurs-fondeurs de leurs obligations de diligence peut donner lieu à des sanctions, comme des amendes jusqu'à 2'000 francs (cf. art. 55 LCMP). Le rapport du Conseil fédéral sur l'or contient huit recommandations. Celles-ci sont incluses dans le Plan d'action national suisse pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Deux recommandations portent sur l'information statistique sur l'or et son origine ainsi que la nécessité d'un renforcement de l'obligation de diligence des essayeurs-fondeurs (cf. Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux précité, n° 5.2 p. 31 s.).

## **8.**

Quant au fond du litige, les recourantes invoquent d'abord une violation de l'art. 5 LTrans.

**8.1** Ces dernières font valoir que l'autorité inférieure a confectionné sur mesure la liste contenant les informations litigieuses. La demande d'accès ne se baserait pas sur un document déjà existant et la tablette n'aurait pas été élaborée sur la base d'un traitement informatisé simple au sens de l'art. 5 al. 2 LTrans.

L'autorité inférieure considère pour sa part que la tablette contenant les informations litigieuses est un document officiel créé à partir d'informations qu'elle détenait dans l'accomplissement de sa tâche publique. En effet, dite tablette a été établie sur la base des données contenues dans la banque de données e-dec, objet de l'annexe 23 de l'ordonnance sur le traitement des données personnelles dans l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Ordonnance sur le traitement des données dans l'OFDF [OTDD, RS 631.061]). Elle a précisé aussi que les données provenaient des déclarations en douane remplies par les administrés.

L'intimée ne s'est pas déterminée sur cette question.

**8.2** Au sens de l'art. 5 al. 1 LTrans, par document officiel, il est entendu toute information : qui a été enregistrée sur un quelconque support (let. a), qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée (let. b) et qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (let. c). Sont également réputés documents officiels les documents pouvant être établis par un traitement informatisé simple sur la base d'informations enregistrées satisfaisant aux conditions énoncées à l'al. 1 let. b et c (al. 2). Ne sont pas considérés comme des documents officiels les documents (al. 3) : qui sont commercialisés par une autorité (let. a) ; qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration (let. b), ou qui sont destinés à l'usage personnel (let. c).

**8.3** L'autorité inférieure a expliqué avoir effectué une recherche pour trouver les données pertinentes pour la requête, selon quatre critères : la présence dans le système d'information e-dec, une période déterminée (correspondant à la requête), les marchandises déclarées sous le numéro de tarif correspondant et des déclarations définitives et comptabilisées. Les données ainsi sélectionnées ont été exportées dans un fichier Excel, puis regroupées par entreprise.

**8.3.1** Certes, selon l'art. 5 al. 1 let. a LTrans, le document doit être enregistré sur un support, ce qui sous-entend qu'il doit exister (cf. arrêt du TF 1C\_406/2016 du 15 février 2017 consid. 3.2 ; arrêts du TAF A-7874/2015 du 15 juin 2016 consid. 6.2, A-7405/2014 du 23 novembre 2015 consid. 5.1.3, A-1784/2014 du 30 avril 2015 consid. 4.1 ; Message LTrans, FF 2003 1834). Cela implique que l'autorité ne saurait être contrainte d'établir un document qui n'existe pas pour satisfaire le principe de transparence, tel que rédiger spécialement une note de synthèse ou de livrer une traduction d'un document qui n'existe qu'en une seule langue par exemple (cf. arrêts du TAF A-7235/2015 du 30 juin 2016 consid. 5.1, A-1784/2014 précité consid. 4.1 ; Message LTrans, FF 2003 1834).

Cependant, une exception a été prévue à l'art. 5 al. 2 LTrans pour permettre le droit d'accès à un document qui n'existe qu'à l'état virtuel. Il s'agit de documents officiels qui n'existent qu'à l'état latent et qui peuvent aisément être obtenus par une manipulation informatique élémentaire. Ainsi, l'extrait spécifique établi dans un cas particulier pour répondre à la demande d'un administré n'est pas un document existant ; il doit être confectionné sur mesure par l'administration pour satisfaire à la requête. Le droit

d'accès s'étend à de tels documents à la condition qu'un « traitement informatisé simple » permette de l'établir « à partir d'informations existantes ». La notion de « traitement informatisé simple » fait référence à un utilisateur moyen (cf. arrêts du TAF A-6108/2016 du 28 mars 2018 consid. 3.2, A-7874/2015 précité consid. 6.2, A-7235/2015 précité consid. 5.1 ; Message LTrans, FF 2003 1834 et 1838).

**8.3.2** En l'occurrence, les informations litigieuses étaient à disposition de l'autorité inférieure, qui les a simplement réunies sous une table dans un document Excel. Il s'agit d'un traitement informatisé simple, les informations ayant simplement été rassemblées, après une recherche élémentaire, dans un logiciel dont l'usage est commun. Sur le vu des considérants qui précèdent, on ne discerne dès lors aucune violation de l'art. 5 LTrans, ce qui implique le rejet du grief des recourantes.

## **9.**

Est ensuite litigieuse la question de savoir si les données concernées sont couvertes par le secret fiscal au titre de dispositions spéciales de lois fédérales réservées par l'art. 4 LTrans.

### **9.1**

**9.1.1** L'autorité inférieure a retenu que les informations sur lesquelles portait la demande d'accès n'étaient pas couvertes par le secret fiscal, au motif qu'il ne s'agissait pas de données relatives à l'impôt sur les importations, ni de décisions de taxation douane ou TVA. Elle précise que les données sont récoltées dans le but de surveiller et contrôler la circulation des marchandises franchissant la frontière suisse et pour des raisons fiscales – soit la perception des droits de douane et de la TVA (cf. art. 1.1 let. a de l'annexe 23 de l'OTDD). Dans sa décision, elle fait encore valoir que le secret fiscal a la même portée que le secret de fonction, lequel ne constitue pas une norme spéciale au sens de l'art. 4 LTrans. Elle considère de même que les recourantes n'ayant pas demandé l'accès aux données de la statistique du commerce extérieur en tant que telle, mais aux données des déclarations en douane relatives à l'importation d'or, elles ne peuvent se prévaloir du secret statistique.

**9.1.2** Les recourantes expliquent qu'en complétant la déclaration en douane, elles ont donné plusieurs informations, à savoir notamment le nom de l'exportateur, le pays dans lequel celui-ci est situé et la quantité d'or importée. Ces informations sont collectées par l'autorité inférieure afin qu'elle puisse percevoir l'impôt sur les importations et établir ses statis-

tiques sur le commerce extérieur. Elles considèrent ainsi que les informations demandées sont protégées par le secret fiscal, ce dernier couvrant tous les faits communiqués à l'autorité inférieure dans l'exercice de sa fonction. En toute hypothèse, les données dont la consultation est requise seraient couvertes par le secret statistique.

**9.1.3** L'intimée ne s'est pas déterminée sur cette question.

**9.2** L'art. 4 LTrans réserve les dispositions spéciales d'autres lois fédérales qui déclarent certaines informations secrètes (let. a) ou accessibles, à des conditions dérogeant à la présente loi (let. b). La relation entre le secret garanti par d'autres lois fédérales spéciales (let. a) et le principe général de transparence prévu dans la LTrans ne saurait être établie de manière générale et doit bien plus être déterminée au cas par cas (cf. ATF 146 II 265 consid. 3.1 ; arrêt du TF 1C\_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 2.4). Le sens et le but des normes divergentes est à cet égard déterminant : l'intérêt public à la transparence de l'administration doit être mis en balance avec le but de protection poursuivi par la norme spéciale. Ceci s'applique également aux normes spéciales plus anciennes relatives au secret d'actes et de mesures étatiques. Ainsi, le secret de fonction notamment, ne couvre plus que des informations qui nécessitent une protection particulière ou qui ne sont en principe pas accessibles selon la loi sur la transparence. Retenir l'inverse reviendrait à priver de son contenu cette loi récente et la rendrait largement obsolète (cf. ATF 146 II 265 consid. 3.1 ; arrêt du TF 1C\_50/2015 précité consid. 2.4).

**9.3** Les bureaux de douane vérifient la conformité des déclarations à la loi fédérale sur les douanes en matière de TVA et de droits de douane. L'OFDF exécute une centaine de domaines régis par des actes législatifs autres que douaniers (ALAD). Les métaux précieux présentent une particularité : l'or jouit d'un statut d'exemption de TVA aux conditions prévues. Conformément à l'art. 44 de l'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA, RS 641.201), l'or importé n'est pas taxé si celui-ci est destiné à l'affinage, à la récupération et/ou s'il revêt la qualité d'or d'investissement. De plus, la conformité à la loi sur le contrôle des métaux précieux incombe non pas aux bureaux de douane, mais au CMP, entité spéciale de l'OFDF. En raison de l'exemption TVA sur l'or, les contrôles des bureaux de douane ne portent que sur un volume réduit d'importation de métaux précieux (cf. Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux précité, n° 4.1 p. 27).

**9.4**



**9.4.1** L'art. 74 al. 1 LTVA dispose que quiconque est chargé de l'exécution de la LTVA ou participe à son exécution est tenu, à l'égard d'autres services officiels et des tiers, de garder le secret sur les faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions et de refuser la consultation des pièces officielles. Il ressort du rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) que l'art. 74 LTVA est une norme spéciale au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LTrans (DFJP, Office fédéral de la justice, Secret fiscal et accès à des documents officiels, Avis de droit du 2 octobre 2015, in JAAC 1/2016 du 1<sup>er</sup> janvier 2016, p.12).

**9.4.2** Le secret fiscal découlant de l'art. 74 LTVA incombe à la fois aux collaborateurs de l'AFC mais également à ceux de l'OFDF, voire à des tiers en cas d'outsourcing (cf. BLUM BEATRICE, in: Geiger Felix/Schluckebier Reginé (édit.), MWSTG Kommentar, Schweizerisches Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer [ci-après : MWSTG-Kommentar], 2<sup>e</sup> éd. 2019, art. 74 Geheimhaltung n° 13). Le secret fiscal peut être défini comme étant « une règle qui impose aux personnes chargées de l'exécution de la législation fiscale un devoir de garder le secret absolu sur toutes les informations personnelles, professionnelles et financières relatives aux contribuables, dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction, et de refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux » (cf. JEAN-FRÉDÉRIC MARAIA, Le secret fiscal et sa portée dans le cadre de l'assistance et l'entraide en droit interne suisse, in : Zen-Ruffinen [éd.], Les secrets et le droit, 2004, p. 250 ; cf. également OBERSON, Commentaire LTVA, n° 1 ad art. 74 LTVA).

**9.4.3** Le secret fiscal est un « secret de fonction qualifié » car sa protection est plus étendue que celle du secret de fonction, en raison de la nature particulière des relations entre le contribuable et l'administration (cf. arrêt du TF 1C\_598/2014 du 18 avril 2016 consid. 3.2 ; RAPHAËL GANI, Le secret fiscal en matière d'impôts directs et d'impôts successoraux : aperçu du droit interne suisse, ASA 79 (2010/2011) 649 ss, p. 652 ; MARAIA, op. cit., p. 255 ; MARIANNE WEBER, Berufsgeheimnis im Steuerrecht und Steuergeheimnis, 1982, p. 141). Les contribuables sont tenus par la loi (cf. not. art. 68 LTVA en combinaison avec l'art. 62 al. 2 LTVA en matière d'impôt sur les importations) et, sous peine de sanction pénale (cf. not. art. 98 LTVA en combinaison avec l'art. 62 al. 2 LTVA en matière d'impôt sur les importations), de révéler leur situation personnelle et financière aux autorités fiscales ; cette obligation constitue une restriction à la protection de la sphère privée. En contrepartie, le secret fiscal les protège en sauvegardant cette sphère vis-à-vis des tiers (cf. ATF 133 II 114 consid. 4.3 ; ATAF 2010/40 consid. 5.4.4 ; MARAIA, op. cit., p. 247 et 251 ; YVES

NOËL, L'entraide administrative nationale en matière fiscale, in : Bellanger/Tanquerel [éd.], L'entraide administrative, Journée de droit administratif 2004, 2005, pp. 103 et 105 ; JEAN-MARC RIVIER, Droit fiscal suisse : l'imposition du revenu et de la fortune, 2<sup>e</sup> éd. 1998, p. 134). Ce faisant, cette institution facilite le devoir de collaborer des contribuables dans la mesure où ils mettent leur confiance dans le fait que toutes les informations transmises dans ce cadre ne seront pas rendues publiques (cf. arrêt du TF 1C\_598/2014 précité consid. 3.2).

Si le secret fiscal sert en premier lieu des intérêts privés, il a également d'autres fonctions. Ainsi, le climat de confiance entre le contribuable et l'autorité fiscale rendu possible par l'existence du secret fiscal constitue également un intérêt public (cf. MARAIA, op. cit., p. 254 s. ; WEBER, op. cit., p. 143). En outre, le secret fiscal sert indirectement l'établissement des faits, en ce sens qu'il facilite l'accomplissement de l'obligation de renseigner des tiers (cf. MARTIN ZWEIFEL, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 2017 [DBG ; ci-après : Kommentar DBG], n° 1 ss ad art. 110, n° 3 ad art. 110). L'intérêt public à une déclaration complète sert finalement l'intérêt de tous les contribuables à l'égalité de traitement en matière fiscale (cf. MARAIA, op. cit., p. 255 ; WEBER, p. 143). En revanche, dit secret ne doit pas protéger l'administration (cf. au niveau cantonal : arrêt du Tribunal administratif vaudois GE.2003.0127 du 15 août 2006 consid. 8, in : RDAF 2006 II 383, p. 395).

**9.4.4** L'objet du secret fiscal est constitué par toutes les données obtenues par l'autorité dans l'exercice de sa fonction officielle, c'est-à-dire les renseignements que le contribuable porte à la connaissance de celle-ci dans l'accomplissement de ses obligations de procédure ainsi que les informations fournies par des tiers et qui ont été produites dans la procédure de taxation du contribuable (cf. BEATRICE BLUM, in : MWSTG-Kommentar, op. cit., n° 17 ad art. 74). Il existe donc un lien de causalité entre la perception protégée et la fonction officielle, les activités officielles de la personne tenue au secret (cf. ZWEIFEL/CASANOVA/BEUSCH/HUNZIKER, Schweizerisches Steuerverfahrensrecht Direkte Steuern § 10 n° 5).

Enfin, le secret fiscal repose sur une notion matérielle de secret (cf. ATF 126 IV 236 consid. 2a, 116 IV 56 consid. II.1.a ; arrêt du TF 6B\_186/2012 du 11 janvier 2013 consid. 1.1 ; cf. également PETER LOCHER, Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, III. Teil, art. 102-222 DBG, 2015, n° 27 ad art. 110 ; ZWEIFEL, Kommentar DBG, n° 11 ad art. 110). Ainsi, il n'est pas nécessaire que ces données

aient été expressément déclarées « secrètes » (cf. en matière d'impôts directs : circulaire de l'AFC du 7 mars 1995, Archives 64, p. 213 ; arrêt du TAF A-6255/2018 précité consid. 6.4.1) ; les secrets sont déjà des faits qui ne sont connus que d'un cercle restreint de personnes (cf. ATF 114 IV 44 consid. 2). En outre, les renseignements obtenus ne doivent pas nécessairement être pertinents pour la taxation du contribuable ; le fait qu'ils aient été produits dans le contexte de l'imposition d'un contribuable suffit pour être couverts par le secret (cf. MARAIA, p. 256 ; ZWEIFEL, Kommentar DBG, n° 11 ad art. 110).

## 9.5

**9.5.1** De manière générale, les règles (préexistantes) de confidentialité et d'accès prévues par des lois spéciales doivent être interprétées en tenant compte du changement de paradigme intervenu avec l'entrée en vigueur de la LTrans, consacrant la transparence comme principe et le secret comme exception (cf. CHRISTA STAMM-PFISTER, BSK DSG/BGÖ, nos 2 et 9 ad art. 4 LTrans ; concernant les impôts directs : cf. arrêt du TAF A-6255/2018 précité consid. 6.4.2). Ceci vaut en particulier lorsque la disposition de la loi spéciale sert (également) des intérêts publics ; en effet, avec la LTrans, la portée de telles dispositions spéciales a été réduite dans la mesure où désormais les intérêts publics à la bonne marche de l'administration et à la confiance dans les actes administratifs sont couverts par le principe de transparence et non plus par celui du secret (cf. BERTIL COTTIER, Öffentlichkeitsgesetz, n° 10 ad art. 4).

**9.5.2** En conséquence, aucune information ne peut plus être tenue secrète au seul motif d'intérêt public que cela servirait à renforcer la confiance des contribuables dans le travail des autorités fiscales. Ainsi, notamment les procédures internes, les planifications et les instructions internes ne sont plus couvertes par le secret fiscal. Il en va de même, en principe, pour l'assiette fiscale agrégée (cf. arrêt du TAF A-6255/2018 précité consid. 6.4.2 ; cf. BLUM, MWSTG-Kommentar, n° 3 ad art. 74). A contrario, il faut constater que lorsque le secret est justifié par l'intérêt privé d'un administré à ce que des données le concernant ne soient pas divulguées, le secret l'emporte sur le principe de la transparence, pour autant qu'une disposition spécifique le prévoie.

**9.5.3** Quant au droit applicable *ratio temporis*, la LTVA a fait l'objet d'une révision totale en 2008, soit après l'entrée en vigueur de la LTrans. Le nouvel art. 74, remplaçant l'art. 55 de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (aLTVA, FF 1999 6752), n'a pas fait

l'objet de modification et n'a pas été commenté dans le Message du Conseil fédéral du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA (FF 2008 6277). Il suit également de ce silence que la primauté doit en principe être donnée au secret fiscal sur le principe de la transparence, sans limitation aucune quant à la portée de la première institution.

**9.6** Sur ce vu, le Tribunal se détermine comme suit.

**9.6.1** En l'occurrence, il appert à la lecture de la détermination de l'autorité inférieure du 24 novembre 2021 que l'ensemble des renseignements litigieux ont été récoltés par l'autorité inférieure lors de la déclaration en douane des marchandises, et notamment dans le cadre de sa fonction officielle d'autorité de taxation de la TVA à l'importation, sans cloisonnement quant aux autres buts poursuivis (cf. également art. 1.2 de l'annexe 23 OTDD qui dispose que « les données personnelles [récoltées lors de la déclaration en douane] peuvent être utilisées pour l'établissement de rapports et de statistiques ainsi que pour la planification des contrôles », ce qui corrobore le fait que les données ont été récoltées de façon indifférenciée). Ces données ont ensuite été stockées dans le système d'information e-dec. Dans la mesure où ces renseignements appartiennent à la sphère privée des importateurs d'or concernés et que ces derniers font valoir un intérêt privé digne de protection à ne pas divulguer leur contenu, ils sont couverts par le secret fiscal, qui l'emporte ainsi sur le principe de la transparence. Ils tombent par voie de conséquence sous l'exception prévue à l'art. 4 let. a LTrans.

Que la récolte de données ait été mixte, soit qu'elle ait également été faite aux fins du prélèvement de droits de douane, qui, à la différence de la TVA, ne connaît pas le secret fiscal, ou à des fins statistiques et que les données demandées par l'intimée ne se révèlent finalement pas pertinentes pour établir la TVA sur les importations ne change rien à ce qui précède. Le secret fiscal constitue une protection absolue des renseignements en cause, indépendamment des autres buts pour lesquelles les données pourraient être récoltées.

Il peut encore être relevé que, selon la loi sur la statistique fédérale, il n'y a pas de récolte de données en vue d'établir des statistiques si la Confédération dispose déjà des informations, notamment lorsqu'un organisme en dispose dans l'application du droit fédéral (cf. art. 4 al. 1 LSF). Les statistiques sur le commerce extérieur sont établies selon ce principe (cf. Message du 30 octobre 1991 du Conseil fédéral concernant la loi sur la statistique fédérale, FF 1992 I 353 p. 375). Les données récoltées en vertu de

la loi sur la statistique fédérale doivent être utilisées uniquement à des fins statistiques (cf. art. 14 LSF). Dans la situation de l'art. 4 LSF précité, les données ont été rassemblées indépendamment de toute fin statistique, pour remplir l'un des buts poursuivis par l'administration, de sorte que le secret statistique ne s'applique pas. Or c'est bien la situation du cas d'espèce : Les données litigieuses ont été récoltées afin que l'autorité inférieure puisse procéder à la perception des droits de douanes, de la TVA, ainsi que pour surveiller et contrôler la circulation des marchandises franchissant la frontière. Elles ont donc été enregistrées dans le système afin de remplir les buts susmentionnés (cf. art. 1.1 Annexe 23 OTDD) et sont, en outre, utilisées à des fins statistiques (cf. art. 1.2 annexe 23 OTDD). Si, dans ce cas, c'est l'objectif poursuivi par la loi sur la transparence qui devrait primer (cf. arrêt TF 1C\_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 4), l'art. 4 LTrans réserve le respect des données couvertes par le secret fiscal au sens des dispositions précédemment analysées.

**9.6.2** Quant à la question de l'éventuelle transmission des renseignements de façon anonymisée afin que ceux-ci ne puissent pas être mis en relation avec certains assujettis identifiables, elle ne se pose pas ici dès lors que l'intimée souhaite obtenir des renseignements relatifs à certaines sociétés qu'elle a préalablement déterminées, ce à quoi l'autorité inférieure n'est pas en droit de donner suite.

**9.6.3** En conclusion, les données litigieuses tombent sous la protection du secret fiscal et l'autorité inférieure a à tort dénié se trouver sous l'exception de l'art. 4 let. a LTrans.

**9.7** La conclusion qui précède scelle le sort du recours et rend inutile l'examen, par le Tribunal, des autres griefs invoqués par les recourantes, à savoir la pesée des intérêts en présence, la violation des art. 7 et 9 al. 2 LTrans, 19 al. 1<sup>bis</sup> LPD et de leurs droits fondamentaux.

## **10.**

De l'ensemble des considérants qui précèdent il suit que la décision attaquée n'est pas conforme au droit et que les recours doivent être admis.

## **11.**

**11.1** Les frais de procédure sont généralement mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase PA). Dans la mesure où les recourantes obtiennent gain de cause et où aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures (cf. art. 63 al. 2 PA), les frais de procédure, arrêtés à 1'000 francs au total vu la jonction des causes, sont

mis à la charge de l'intimée (cf. art. 2 et 3 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ce montant doit être versé dans un délai de trente jours à compter de l'entrée en force du présent arrêt. Dans ce même délai, l'avance de frais d'un montant de 1'000 francs versée par chaque recourante leur sera restituée, à charge pour elles de communiquer au Tribunal un numéro de compte sur lequel la somme pourra leur être versée.

**11.2** Le Tribunal administratif fédéral peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA ; art. 7 ss FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

Les recourantes, qui obtiennent gain de cause, sont représentées par un même mandataire professionnel. Sur le vu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire du recourant, lequel a produit de multiples écritures durant la procédure de recours, en tenant également compte que si le mandataire commun des recourantes a déposé, à chaque fois quatre exemplaires de ces différentes écritures, les contenus de celles-ci se recourent toutefois presque totalement, le Tribunal estime, au regard des art. 8 ss FITAF, que l'allocation d'un montant global de 8'000 francs (soit 2'000 francs par recourante) à titre de dépens (y compris supplément TVA selon l'art. 9 al. 1 let. c FITAF) apparaît comme équitable en la présente cause. Sur le vu du fait que l'intimée est une organisation humanitaire poursuivant un but idéal et qu'elle n'a pas pris de conclusions indépendantes en la présente cause, il se justifie de mettre les dépens à la seule charge de l'autorité inférieure (cf. art. 64 al. 2 et 3 PA).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Les recours A-741/2019, A-743/2019, A-745/2019 et A-746/2019 sont joints.

**2.**

Les recours sont admis.

**3.**

Les frais de procédure, fixés à 1'000 francs, sont mis à la charge de l'intimée. Ce montant doit être versé sur le compte du Tribunal après l'entrée en force du présent arrêt. Le délai de paiement est de 30 jours à compter de la date de facturation. Le bulletin de versement sera envoyé par courrier séparé.

**4.**

Le montant de l'avance de frais versé par chaque recourante, soit quatre fois 1'000 francs, leur sera restitué, dès l'entrée en force du présent arrêt. Les recourantes communiqueront au Tribunal administratif fédéral, dans un délai de 30 jours dès la notification du présent arrêt, un numéro de compte sur lequel ces sommes pourront être versées.

**5.**

Une indemnité de dépens de 2'000 francs est allouée à chaque recourante, soit un total de 8'000 francs, à charge de l'autorité inférieure.

**6.**

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourantes (Acte judiciaire)
- à l'intimée (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Acte judiciaire)
- au Préposé fédéral à protection des données et à la transparence

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Manon Progin

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :